

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/22356> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Janssen, Sander Leon Jan

Title: De kroongetuige in het Nederlandse strafproces : vertrouwen is goed, controle is beter

Issue Date: 2013-11-11

INLEIDING

Het fenomeen kroongetuige

“Vertrouwen is goed, maar controle is beter.” Zo kenschetste kroongetuige Peter la Serpe de wijze waarop hij het onderhandelingsproces met het Openbaar Ministerie was aangegaan. Hij beoogde daarmee duidelijk te maken dat er geen twijfel zou moeten bestaan over de hardheid van de door hem bedongen voorwaarden waaronder hij bereid was geweest kroongetuige te worden: alle door hem gestelde eisen waren uit onderhandeld én vastgelegd voordat hij zijn handtekening onder de ‘deal’ met het Openbaar Ministerie zette. Het was het zoveelste moment in het Passage-proces dat hij de behandeling van de strafzaak gebruikte om zijn conflict met het Openbaar Ministerie over getuigenbescherming uit te vechten. Onbedoeld verwees de ontegenzeggelijk welbespraakte La Serpe met zijn zelfverklaarde levensmotto echter ook naar één van de grondbeginselen van de rechtsstaat, te weten dat de wetgevende, rechtsprekende en uitvoerende macht elkaar in evenwicht houden en dat ongecontroleerde machtsuitoefening door één van hen als (zeer) onwenselijk wordt beschouwd. De veelomvattende problematiek van de kroongetuige werd daarmee treffend in niet meer dan zeven woorden gevangen.

Het fenomeen kroongetuige mag zich de laatste jaren in toenemende mate in de belangstelling verheugen, niet alleen bij de opsporing en vervolging van grote strafzaken maar ook in de media en in de maatschappij. De berichtgeving is meestal niet positief van toon. Met name doordat kroongetuigen met enige regelmaat overhoop liggen met het Openbaar Ministerie, wordt getwijfeld aan de betrouwbaarheid van die kroongetuigen én aan de rechtmatigheid van de al dan niet door het Openbaar Ministerie beloofde tegenprestaties. De manier waarop getuigen worden beschermd in een zogenoemd getuigenbeschermingsprogramma lijkt in het bijzonder een bron van meningsverschillen, ergernissen of zelf openlijke ruzie te zijn, maar ook over andere gemaakte afspraken liepen de gemoederen de afgelopen jaren hoog op.

Jaren geleden waren er al kroongetuigen als Angelo Diaz, Otto Bender en Bert Schilder, die allen uit de school klapten over hun onvrede met het getuigenbeschermingsprogramma in het algemeen en de Dienst Getuigenbescherming in het bijzonder.¹ Tezamen met de bevindingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden waren de ervaringen van deze getuigen mede redengevend om te komen tot een nieuw wettelijk regime voor het maken van afspraken met (kroon)getuigen. Dat nieuwe wettelijke regime is in 2006 in werking getreden, maar de controverse is zeker niet minder geworden, al is het maar nu de eerste ervaringen niet zijn wat er van gehoopt werd. Hoewel van de zijde van justitie in het algemeen te kennen wordt gegeven dat sprake is van een vertekend beeld, nu uitsluitend de probleemgevallen in de openbaarheid komen en de vele getuigen die wél in goed overleg met justitie en naar wederzijdse

1 Husken 2009, p. 397-402.

tevredenheid hun rol als getuige kunnen vervullen zich niet laten horen, is het op zijn minst opvallend dat in strafzaken waarin daadwerkelijk sprake is van een getuige die het belangrijkste deel van het bewijs levert en die in een getuigenbeschermingsprogramma is opgenomen, vaker wel dan niet sprake lijkt te zijn van (hoog) oplopende onenigheid tussen de getuige en justitie.

Het meest recente en prominente voorbeeld is genoemde La Serpe in het Amsterdamse liquidatieonderzoek Passage, die in de vele jaren dat het onderzoek ter zitting duurde regelmatig en op luide toon zijn grieven jegens justitie in de rechtszaal kenbaar maakte. Daarnaast is er de getuige Edgar van L., die in een grote afpersingszaak tegen onder andere Hell's Angel Harry S. en Donald G. bij de Rechtbank Rotterdam zijn medewerking met justitie lange tijd geheel opschortte uit onvrede over de manier waarop justitie met hem zou zijn omgesprongen, met grote problemen voor justitie tot gevolg. Beide getuigen hebben bovendien diverse (civiele) procedures tegen het Openbaar Ministerie gevoerd, nu zij menen dat het Openbaar Ministerie diens verplichtingen en toezeggingen niet nakwam, en hen zelfs onheus en onrechtmatig zou hebben bejegend. Anderzijds is tussen het Landelijk Parket en een zekere Richard T. een overeenkomst gesloten dat deze verklaringen zal afleggen over onder andere de moordplannen van Rob Z. en Edwin T., maar in die zaak zijn problemen tussen de kroongetuige en het Openbaar Ministerie – voor zo ver bekend – uitgebleven.²

Gehanteerde definities

De term kroongetuige is beladen. Met deze uit het buitenland (met name Italië en de Verenigde Staten) overgewaaid term werd oorspronkelijk bedoeld op een verdachte uit het criminele milieu, die in ruil voor volledige straffeloosheid voor de door hem zelf gepleegde strafbare feiten, ook wel immuniteit genoemd, belastende verklaringen over zijn voormalige criminele partners aflegt. Zo is de term door de hierna nog uitvoerig te bespreken Commissie Van Traa ook steeds gebruikt, waarbij onderscheid werd gemaakt tussen kroongetuigen enerzijds en deals met criminelen anderzijds.³ De definiëring is overgenomen in de Richtlijn afspraken met criminelen uit 1997 van het College van Procureurs-Generaal, en wordt op dezelfde wijze in de diverse Kamerstukken gebruikt.⁴

2 Hetgeen in de media als zodanig uitzonderlijk werd beschouwd dat het als nieuws op zich werd gepresenteerd: zie onder andere Paul Vugts, 'Eindelijk een kroongetuige die het oorlogspad mijdt' in het Parool, 7 september 2012.

3 Inzake Opsporing, Eindrapport Parlementaire Enquête opsporingsmethoden, Kamerstukken II 1995-1996, 24072, nr. 11, p. 462.

4 Zie onder andere het rapport van de Commissie Kalsbeek *Opsporing in uitvoering*, Kamerstukken II 1998-1999, 26269 nr. 5, p. 245 en 407. Ook Minister van Justitie Sorgdrager hanteerde het door de Commissie Van Traa gemaakte onderscheid, zie de brief van 13 maart 1997 aan de vaste Commissie voor Justitie: "De parlementaire enquêtecommissie had een onderscheid gemaakt tussen de 'kroongetuige' en een 'deal met een crimineel'. Als hét kenmerkende verschil tussen beide werd door de enquêtecommissie aangemerkt dat de kroongetuige als tegenprestatie voor het leveren van een getuigenverklaring volledige of nagenoeg volledige strafrechtelijke immuniteit wordt toegezegd, terwijl bij het sluiten van een deal met een crimineel weliswaar sprake is van een beloning voor het leveren van een getuigenverklaring, maar die beloning geen strafrechtelijke immuniteit mag inhouden." Kamerstukken II 1996-1997, 25296 nr. 1, p. 3.

Het strenge onderscheid werd in de praktijk echter al snel als gekunsteld ervaren, en niet lang na het rapport van de Commissie Van Traa werden de grenzen van de definitie al opgezocht. Zo oordeelde de Amsterdamse rechtbank in het Octopus-proces op 7 februari 1997 dat van een kroongetuige moet worden gesproken “indien een verdachte, een medeverdachte daaronder begrepen, in ruil voor informatie aan politie en justitie een zo vergaande beloning wordt toegezegd dat hij de facto en de jure volledig of nagenoeg volledig van strafvervolgning wordt gevrijwaard”.⁵ In het maatschappelijk debat, zowel in de media als daarbuiten, kreeg de term kroongetuige een veel ruimere betekenis, en wordt in het algemeen van een kroongetuige gesproken op het moment dat een getuige in ruil voor enige tegenprestatie van het Openbaar Ministerie belastende verklaringen tegen verdachten in strafzaken aflegt, welke verklaringen als van groot belang voor een succesvolle vervolging worden beschouwd. Daarbij zal het vaak gaan om een medeverdachte die tegen zijn voormalige kompanen verklaart, maar dat lijkt geen vereiste: ook de hierboven genoemde Remco van L. wordt stevast als kroongetuige aangemerkt, terwijl hij zelf geen verdachte is in de zaken waarover hij verklaart.

In dit proefschrift zal met de term kroongetuige worden bedoeld op een getuige die tevens verdachte dan wel veroordeelde is, en die met het Openbaar Ministerie overeenkomt om in ruil voor enige wederprestatie belastende verklaringen tegen één of meer andere verdachten te zullen afleggen.⁶ Het later gemaakte (nogal cosmetische) onderscheid tussen kroongetuigenovereenkomsten en deals met criminelen laat ik daarmee grotendeels los, nu het onderscheid zeker in het geval van een medeverdachte juridisch noch maatschappelijk nog enig belang dient. Daarmee wordt gekozen voor een middenweg tussen het zeer enge criterium van de Commissie Van Traa en het veel ruimere gebruik in het dagelijks taalgebruik, en wordt aangesloten bij de wettelijke regeling van art. 226g e.v. Sv waarin het wettelijk regime voor het doen van toezeggingen aan getuigen die tevens verdachte of veroordeelde zijn, is neergelegd.⁷

Aan de totstandkoming van art. 226g Sv en de daarmee samenhangende bepalingen is een zeer langdurig en complex wetgevingstraject voorafgegaan. Parallel aan en bij tijd en wijle gelijktijdig met dat traject is men gekomen tot de ontwikkeling van een getuigenbeschermingsprogramma, zoals dat vrijwel per definitie met een overeenkomst met een kroongetuige gepaard zal gaan. Onderdeel van de rol als kroongetuige is immers dat deze tijdens het onderzoek ter zitting onder zijn eigen naam verklaart over de door (hem en) zijn medeverdachte(n) gepleegde strafbare feiten. Nu het over het algemeen om de zwaardere categorieën van misdrijven en/of om georganiseerde criminaliteit zal gaan, ligt het voor de hand dat zijn voormalige kompanen de nieuwe rol van de kroongetuige

5 Rechtbank Amsterdam 7 februari 1999, opgenomen in Mols 2003, p. 316.

6 Meestal zal het om meerdere verdachten moeten gaan gezien de hierna nog te bespreken eis van proportionaliteit, maar in theorie is het mogelijk dat de verklaringen worden ingebracht tegen slechts één (andere) verdachte.

7 Zie voor een soortgelijke definiëring onder andere Otte 1999, p. 113; Fibbe 1994, p. 99; Mols 1993, p. 63; en het advies van de Nova over het concept wetsvoorstel toezeggingen aan getuigen van 16 oktober 1997 (97/659282) pt. 1.7.

niet bijzonder zullen waarderen. Men heeft er dus rekening mee gehouden dat tijdens en aansluitend op het optreden in de rechtszaak de getuige beveiligd zal moeten worden. Gelijktijdig met de Wet toezeggingen aan getuigen in strafzaken (hierna: Wet Toezeggingen) en de met die wet samenhangende Aanwijzing Toezeggingen aan getuigen van het College van Procureurs-Generaal (hierna: Aanwijzing) is dan ook het Besluit Getuigenbescherming (hierna: Besluit) van kracht geworden. De afspraken met de kroongetuigen La Serpe en Richard T. zijn onder dat nieuwe regime tot stand gekomen.

De combinatie van art. 226g e.v. Sv en het Besluit Getuigenbescherming inclusief de daarbij horende Aanwijzingen en Instructies, wordt hierna aangeduid als de kroongetuigenregeling. De overeenkomsten die op grond van de kroongetuigenregeling worden gesloten, de overeenkomst te getuigen die hierna ook wel de verklaringsovereenkomst zal worden genoemd, en de getuigenbeschermingsovereenkomst, zullen samen worden aangeduid als de kroongetuigenovereenkomst. Ik benadruk dat op dit moment een dergelijke kroongetuigenovereenkomst niet bestaat, en de beide verschillende overeenkomsten juist strikt gescheiden worden gehouden. Onderzocht zal worden of dat terecht is, en of dit zo moet blijven.

Probleemstelling en indeling hoofdstukken

Als gezegd zijn er met de eerste getuige met wie op grond van het nieuw ingevoerde art. 226g Sv een overeenkomst is gesloten, genoemde La Serpe, grote problemen ontstaan over zowel die overeenkomst als de eveneens gesloten getuigenbeschermingsovereenkomst. Met Remco van L. werd uitsluitend een getuigenbeschermingsovereenkomst gesloten, maar dat heeft niet kunnen verhinderen dat ook met hem (en zijn vrouw) onenigheid is ontstaan. Het bracht misdaadjournalist John van den Heuvel tot de verzuchting dat er kennelijk 'iets fundamenteel mis (is) met de wijze waarop de onderhandelingen worden gevoerd en hoe een getuige door justitie of door het Team Getuigenbescherming wordt bejegend'.⁸

Is er iets fundamenteel mis met de wijze waarop justitie overeenkomsten met getuigen aangaat? Licht dat aan het type getuige, dat zoals door verschillende Kamerleden werd gevreesd niet te vertrouwen zou zijn, nu het immers al dan niet geharde criminelen zou betreffen waar geen goede afspraken mee gemaakt zouden kunnen worden? Heeft het openbaar ministerie heel veel pech gehad met deze eerste twee kroongetuigen en toont de zaak van Richard T. dat aan? Zijn er structurele problemen in de wijze van aanpak van de Dienst Getuigenbescherming of bij de met getuigenbescherming belaste functionarissen van het Openbaar Ministerie? Of is er meer aan de hand en is sprake van een systeemfout, van tekortkomingen op wettelijk of rechtstheoretisch niveau die zich vertalen naar de praktijk? Hoe verhoudt de overeenkomst om een verklaring af te leggen in ruil voor strafvermindering zich eigenlijk tot de getuigenbeschermingsovereenkomst? Is sprake van een sluitend wettelijk systeem met voldoende rechtswaarborgen voor alle betrokken partijen? Zo nee, waar schort het dan aan? Of is er met het systeem op zich

8 De Telegraaf, 17 september 2012.

niet zo veel mis en schort het vooral aan de uitvoering en de toetsing? Samengevat: Biedt het geheel aan wet-en regelgeving dat ziet op kroongetuigen en getuigenbescherming een werkbaar juridisch kader voor de strafpraktijk?

Op die vragen hoopt dit proefschrift antwoord te geven door de beide overeenkomsten die met een kroongetuige worden gesloten aan een kritisch rechtstheoretisch én praktisch onderzoek te onderwerpen. Daarbij zal allereerst moeten worden vastgesteld op grond waarvan de beide overeenkomsten worden gesloten en welk type rechtsbetrekking de betreffende overeenkomst in het leven roept. In het eerste hoofdstuk zal na een korte introductie van het rechtsstatelijk kader waarbinnen de toepassing van opsporingsbevoegdheden en bij uitstek het gebruik van precaire instrumenten als overeenkomsten met verdachten of veroordeelden moet plaatshebben, aansluiting worden gezocht bij het onderscheid tussen strafrechtelijke rechtsbetrekkingen en privaatrechtelijke rechtsbetrekkingen zoals dat in het proefschrift van Crijns uitvoerig is besproken.⁹ Tevens zal het rechtstheoretisch kader, inclusief de eisen die aan de bij de rechtsbetrekkingen betrokken partijen kunnen worden gesteld en de gevolgen van de kwalificatie als strafrechtelijke rechtsbetrekking of privaatrechtelijke rechtsbetrekking voor de normering en toetsing van de te sluiten overeenkomsten, nader uiteen worden gezet. Geconcludeerd zal worden dat het de vraag is of het uitgangspunt dat de overeenkomst om verklaringen af te leggen in ruil voor strafvermindering ex art. 226g Sv primair een strafrechtelijke rechtsbetrekking in het leven roept, terwijl de getuigenbeschermingsovereenkomst in het algemeen primair als een civiele rechtsbetrekking wordt gekenschetst, juist is. Het Openbaar Ministerie bekleedt in beide rechtsbetrekkingen immers een bijzondere positie, die niet alleen gevolgen heeft voor die rechtsbetrekking zelf, maar ook voor de handelwijze die van de bij die rechtsbetrekkingen betrokken partijen kan en moet worden gevergd.

In het tweede hoofdstuk wordt de overeenkomst te zullen getuigen aan een nader onderzoek onderworpen. Na een korte verkenning van de in de afgelopen jaren ingenomen posities over de figuur van de kroongetuige en van de stand van het recht zoals deze voorafgaand aan de wettelijke regeling was, zal in kaart gebracht worden hoe de totstandkoming van deze regeling is geweest en welke beslissingen de wetgever heeft genomen omtrent de aard en reikwijdte van de wettelijke bepalingen. Daarbij zal uitvoerig aandacht worden besteed aan de uitputtende bespreking van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, de chaotische gang van zaken rond de reparatiewet die op het aannemen van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is gevolgd, de positie van de bij het wetsvoorstel betrokken ministers Korthals en Donner en de wederom uitvoerige discussie over beide wetsontwerpen in de Eerste Kamer. Op grond van de parlementaire geschiedenis kunnen conclusies worden getrokken omtrent de systematiek en reikwijdte van het wettelijke stelsel, welke vervolgens in hoofdstuk 4 kunnen worden afgezet tegen de wijze waarop uitvoering aan die wettelijke regeling wordt gegeven, in het bijzonder in de Aanwijzing van het College van Procureurs-Generaal.

9 Crijns 2010 p. 221 e.v.

Daaraan voorafgaand wordt in het derde hoofdstuk een soortgelijk onderzoek uitgevoerd naar de getuigenbeschermingsovereenkomst, en zal het fenomeen getuigenbescherming nader bekeken worden. Bij de totstandkoming van de wijze waarop in Nederland getuigenbescherming plaatsheeft zal eerst aandacht worden besteed aan het reguliere kader van persoonsbeveiliging, het Stelsel bewaken en beveiligen, inclusief de daar geldende verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden en de te volgen procedures. Een korte historische schets van dit Stelsel is verhelderend voor het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop de wetgever persoonsbeveiliging in het algemeen heeft willen organiseren en voor de positie van het Openbaar Ministerie in dit stelsel. Vervolgens zal de blik worden vernauwd naar getuigenbescherming, die buiten dat Stelsel bewaken en beveiligen is ondergebracht. Ook hier is sprake van een door de formele wetgever neergelegd kader, te weten het Besluit Getuigenbescherming, en van een beleidslijn van het College van Procureurs-Generaal, te weten de Instructie Getuigenbescherming.

In hoofdstuk vier wordt de aandacht gericht op de uitvoering van de kroongetuigenregeling, zoals deze in het beleid van het Openbaar Ministerie is neergelegd. Voor een juiste beoordeling van de compatibiliteit van dat beleid met de in hoofdstuk 2 en 3 besproken wettelijke kaders is het noodzakelijk een kort zijstapje te maken naar de wijze van de totstandkoming van wetten en de daarbij betrokken functionarissen, instituten en instanties. Op grond daarvan moet immers bepaald worden wat ‘de’ wetgever met een bepaalde regeling heeft bedoeld en op welke wijze nadere normering kan plaatshebben. Tevens zullen de in dit verband cruciale leerstukken legaliteit en opportuniteit worden besproken, met name waar het hun onderlinge verhouding en wisselwerking binnen de kroongetuigenproblematiek betreft. Vervolgens zal het door het Openbaar Ministerie geformuleerde en gehanteerde beleid uiteen worden gezet en worden vergeleken met de door de wetgever genoemde uitgangspunten. Op grond van die vergelijking zal een tussentijdse conclusie worden getrokken omtrent de verhouding tussen het door de formele wetgever neergelegde kader en de uitvoering door het Openbaar Ministerie, en de wijze waarop de beide beleidsregelingen zich tot elkaar verhouden.

In het vijfde hoofdstuk wordt vervolgens gekeken naar het oordeel van de rechter omtrent die verhouding, en omtrent de consequentie van uiteenlopende wetgeving en uitvoering in strafzaken. De complexe dynamiek die ontstaat bij een kroongetuigenovereenkomst, levert verschillende ingewikkelde rechtsvragen op, die voor een deel door de Amsterdamse rechtbank zijn beantwoord in het al genoemde Passage-proces. Uit die rechtspraak blijkt dat door de wijze waarop de verschillende aspecten van de kroongetuigenregeling worden benaderd het voor het Openbaar Ministerie niet langer mogelijk is als één en ondeelbaar te opereren, met alle gevolgen voor dat Openbaar Ministerie, de kroongetuige én de andere procesdeelnemers van dien. De huidige kroongetuigenregeling leidt tot tegengestelde uitgangspunten die alle bij een kroongetuige betrokken partijen – Openbaar Ministerie, kroongetuige, verdachten, verdediging van verdachten en van de kroongetuige, rechter-commissaris en zittingsrechter – voor grote problemen stellen. Voor zover zulks al niet uit de rechtstheoretische bespreking van wetgeving en

uitvoering kan blijken, volgt de noodzaak tot herinrichting van de kaders waarbinnen de kroongetuigenovereenkomst tot stand komt uit de gang van zaken in de praktijk.

Heroriëntatie

In het zesde en laatste hoofdstuk wordt die herinrichting ter hand genomen en wordt een begin gemaakt met een heroriëntatie van de bij de kroongetuigenovereenkomst betrokken rechtsbetrekkingen. Startpunt is opnieuw de verdeling van taken en bevoegdheden die ten grondslag ligt aan de rechtsstaat, waarbij de wetgever het primaat heeft bij het opstellen van de kaders waarbinnen opsporing dient plaats te hebben, het Openbaar Ministerie binnen die kaders een grote mate van (beleids)vrijheid heeft om invulling te geven aan de opsporing en vervolging van strafbare feiten, en de onafhankelijke rechter het gebruik van die vrijheid dient te toetsen en er op dient toe te zien dat de wettelijke kaders worden gerespecteerd. Er zal bekeken worden hoe de beide betrokken overeenkomsten zo ingericht kunnen worden dat de problemen die zich in de praktijk voordoen kunnen worden voorkomen, en welke wettelijke voorzieningen daartoe dienen te worden getroffen. Daarnaast zal bezien worden in hoeverre de huidige wettelijke regeling voorziet in voldoende onafhankelijke rechterlijke controle van de kroongetuigenovereenkomst als geheel, en zo nee hoe deze dient te worden verkregen. Met enkele concrete voorstellen en aanbevelingen wordt het hoofdstuk afgesloten.

Zou de wens bestaan tot een structurele oplossing van de geconstateerde theoretische en praktische problemen te komen, dan zal onder ogen moeten worden gezien dat de overeenkomsten zoals die op dit moment worden gesloten zowel voor wat betreft totstandkoming, inhoud en uitvoering als voor wat betreft normering en toetsing niet met elkaar verenigbaar zijn. Er zal een sluitend wettelijk systeem moeten worden neergelegd waarin de rechtsbetrekkingen die het gevolg zijn van deze overeenkomsten dan wel worden samengebracht, dan wel apart van elkaar van een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang worden voorzien. Daarbij zullen alle in het geding zijnde belangen nadrukkelijk in het oog moeten worden gehouden: het opsporings- en vervolgingsbelang van het Openbaar Ministerie, de strafrechtelijke en eventueel privaatrechtelijke belangen van de kroongetuige, de verdedigingsrechten van de verdachte die wordt beschuldigd, het belang van een grondige en onafhankelijke rechterlijke toetsing en – uiteindelijk – het maatschappelijk belang dat ernstige strafbare feiten tot oplossing kunnen worden gebracht op een wijze die recht doet aan de grondbeginselen van de rechtsstaat. Ten behoeve van de daartoe te maken afwegingen zal een aantal aanbevelingen worden gedaan in de hoop dat de fundamentele gebreken die op dit moment aan de kroongetuigenregeling kleven, kunnen worden gecorrigeerd, en een slagvaardige en rechtsstatelijk verantwoorde kroongetuigenregeling haar plaats binnen de Nederlandse rechtsorde kan krijgen.

In een kort nawoord zal tot slot worden ingegaan op de brief van Minister Opstelten van 5 juli 2013, waarin deze zijn voornemen om de kroongetuigenregeling te wijzigen kenbaar heeft gemaakt.

