

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

3 DE OVEREENKOMST TE ZULLEN BESCHERMEN

3.1 HET STELSEL BEWAKEN EN BEVEILIGEN

Inleiding

Ondanks dat getuigenbescherming over het algemeen wordt beschouwd als een *specialis* van persoonsbeveiliging, en de wijze waarop getuigenbescherming plaatsheeft in Nederland dus niet los kan worden gezien van de overige beschermingsmaatregelen die de Nederlandse Staat ten behoeve van in Nederland verblijvende personen of objecten kan uitvoeren, valt bij bestudering van de totstandkoming van de beide vormen van bescherming op dat het Stelsel bewaken en beveiligen enerzijds en de getuigenbescherming anderzijds zich min of meer los van elkaar hebben ontwikkeld. Dat is een opvallend gegeven. Het feit dat getuigenbescherming een heel andere manier van werken zou vergen dan bij de beveiliging van bijvoorbeeld politici of leden van het Koninklijk Huis wordt als verklaring genoemd, maar dat geldt in feite alleen voor de meest verregaande vorm van getuigenbescherming, waarbij een getuige al dan niet met een nieuwe identiteit in het buitenland wordt ondergebracht. De meer algemene beveiligingsmaatregelen zijn voor getuigen wel degelijk op zijn minst vergelijkbaar met de beveiligingsmaatregelen die andere bedreigde personen of personen die risico lopen ten deel kunnen vallen. Dat is dus geen overtuigend argument. Verder wordt ter verklaring van de verschillende stelsels gewezen op het feit dat het doel van getuigenbescherming zijn oorsprong vindt in de vervolging van bepaalde verdachten en dus voornamelijk in het strafrechtelijke domein gesitueerd is, terwijl het doel van persoonsbeveiliging binnen het Stelsel bewaken en beveiligen in het bredere kader van het beschermen van voor de democratische rechtsstaat belangrijke functionarissen en objecten en bij het handhaven van de openbare orde ligt. Ook dit verschil maakt echter niet dat de redenen om te beveiligen (de dreiging richting een persoon, wat daar ook de achtergrond van moge zijn) en de wijze waarop dat dient te gebeuren per definitie erg uiteen lopen. Hoewel beide argumenten tot op zekere hoogte best valide zijn, blijft het dus een opmerkelijk gegeven dat deze beide vormen van staatsoptreden die op zijn minst met elkaar verband houden en die in ieder geval tot voor kort voor het overgrote deel werden uitgevoerd door één en dezelfde organisatie, het KLPD, al die jaren ogenschijnlijk los van elkaar zijn benaderd. Het is voor een goed begrip van de totstandkoming en uitvoering van getuigenbescherming juist zinvol deze wel in het grotere verband van persoonsbeveiliging door de Staat te beschouwen en dus ook de algemene persoonsbeveiliging in kaart te brengen. Zou er immers al sprake zijn van appels en peren en niet gewoon van verschillende appels (of peren), dan behoren die appels en peren nog altijd tot dezelfde familie en kan het de analyse ten goede

komen die familie als geheel te bezien ten behoeve van de interpretatie van bepaalde onderdelen.²⁴⁷

3.1.1 *De moord op Fortuyn en de Commissie Van den Haak*

Alles verandert

Het huidige stelsel van bewaken en beveiligen vindt zijn oorsprong in de tragische moord op Pim Fortuyn op 6 mei 2002. Voorafgaand aan die moord had de door de overheid verzorgde beveiliging van personen die gevaar liepen, plaats gehad aan de hand van diverse ministeriële richtlijnen en circulaires, met als laatste de Circulaire Bewakings- en beveiligingsaangelegenheden van 11 juni 1999. Deze was door de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie verzonden aan de commissarissen van de koningin, de burgemeesters, de procureurs-generaal en de hoofdofficieren van Justitie, en zag op “de procedurele en inhoudelijke aspecten van bewaking en beveiliging van bijzondere personen en objecten waarvoor de overheid een verantwoordelijkheid heeft.” De zorg voor de veiligheid was op grond van art. 2 Politiewet 1993 primair de taak van de (regionale) politie, die daartoe onder het gezag stond van de burgemeester en de officier van justitie. Onder bijzondere omstandigheden hadden de Ministers van Justitie en BZK bijzondere verantwoordelijkheden voor de veiligheid van specifieke personen of objecten. Zij konden daartoe gebruik maken van de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB) van het KLPD en van de Koninklijke Marechaussee (KMAR). Van een gestructureerde of geüniformeerde werkwijze was, met uitzondering van de beveiliging van de leden van het koninklijk huis, geen sprake. Naar aanleiding van de aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001 was reeds een begin gemaakt met een heroverweging van het veiligheidsbeleid op centraal niveau. Al vóór de moord op Fortuyn was op 15 april 2002 een projectplan vastgesteld om de werkwijze rond bewaken en beveiligen te herzien.²⁴⁸ Door de moord en de schok die dit in de samenleving en de politiek teweeg bracht, kwam dit proces in een stroomversnelling en al op de avond van 6 mei 2002 werd na een ministerieel overleg tussen de Minister-president, de Minister van Justitie en de Minister van BZK een diepgaand onderzoek naar de feitelijke gang van zaken rond de beveiliging van Fortuyn en naar het beveiligingsstelsel in het algemeen aangekondigd. Een week later werd een Parlementaire Enquêtecommissie in het leven geroepen die het onderzoek zou gaan uitvoeren.²⁴⁹ Het uitvoerige rapport van deze

247 Of persoonsbeveiliging nu als de familie moet worden gezien en getuigenbescherming daar een onderdeel van uitmaakt, of dat persoonsbeveiliging en getuigenbescherming beiden onderdelen zijn van dezelfde familie die bescherming van staatswege genoemd zou kunnen worden, laat ik verder in het midden. Appels en peren vallen – voor juristen wellicht enigszins verrassend – overigens beiden onder de rozen (*Rosaceae*), een grote familie van tweezaadlobbige planten met duizenden soorten en 100 tot 120 geslachten. Zij zijn behalve met elkaar (en met de roos) nauw verwant met de aardbei, de braam en de leisterbes.

248 Rob de Wijk 2012, p. 8.

249 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie van 14 mei 2002, Kamerstukken II 2001-2002, 28374, nr. 1.

“Commissie Feitenonderzoek Veiligheid en Beveiliging Pim Fortuyn”, ook wel naar diens voorzitter de Commissie Van den Haak genoemd, heeft de grondslag gevormd voor het Stelsel van bewaken en beveiligen zoals dat in de jaren daarna is vormgegeven.²⁵⁰

De Commissie houdt het tempo er goed in en op 17 december 2002 sturen de Ministers Remkes en Donner het lijvige eindrapport naar de Tweede Kamer.²⁵¹ De Commissie overweegt dat het op dat moment geldende beveiligingsstelsel en de gang van zaken rondom de beveiliging van Fortuyn niet los kunnen worden gezien van de historische context en de totstandkoming van dat beveiligingsstelsel. Het eerste deel van het rapport wordt dan ook geheel besteed aan een historische schets van het stelsel, waarbij de organisatie van de politie, de grondslag van de beveiligingstaken, de gezagstructuur, de positie van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, de positie van het Openbaar Ministerie, de rol van de diverse ambtelijke organisaties en overlegorganen, allen uitgebreid de revue passeren. De Commissie beschrijft het ontstaan van het beveiligingsstelsel vanaf de jaren zeventig en behandelt de diverse richtlijnen en circulaire's die elkaar in de loop van de jaren tachtig en negentig opvolgden. Daaruit blijkt, dat bescherming door de Rijksoverheid in die verschillende richtlijnen en circulaire's in eerste instantie of zelfs uitsluitend zag op de bescherming van het diplomatieke verkeer tegen terrorisme en andere vormen van politiek geweld. Alle andere vormen van beveiliging vonden plaats op regionaal niveau, onder gezag van de burgemeester en de officier van justitie. De Rijksoverheid kwam pas in beeld, wanneer sprake was van een concrete dreiging in de richting van personen voor wie de overheid meende een “bijzondere verantwoordelijkheid” te hebben. In de – vertrouwelijke – circulaire's werd relatief veel aandacht geschonken aan de aanwijzing van personen die voor persoonsbeveiliging in aanmerking zouden kunnen komen, maar weinig aan de uitvoering van die beveiliging.²⁵² Dat gold ook voor de ten tijde van de moord op Fortuyn geldende Circulaire 1999, die in het vierde hoofdstuk van het rapport van de Commissie nauwgezet wordt geanalyseerd. Nu die Circulaire van kracht was ten tijde van de behandeling van de Wet Toezeggingen aan Getuigen, en daarmee mogelijk of zelfs waarschijnlijk een rol heeft gespeeld bij het beeld dat de Tweede Kamer had bij getuigenbescherming als vorm van persoonsbeveiliging, en nu de kritiek van de Commissie op deze laatste Circulaire leidde tot de aanbevelingen die de grondslag hebben gevormd voor het nieuwe Stelsel bewaken

250 Net als in de vorige hoofdstukken bij de Commissie Van Traa zal de Commissie Van den Haak in dit hoofdstuk ‘de Commissie’ worden genoemd wanneer voldoende uit de context volgt dat bedoeld wordt op de commissie Van den Haak.

251 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie van 17 december 2002, Kamerstukken II 2001-2002, 28374, nr. 12. In de brief wordt gesteld dat de Commissie op die dag, 17 december 2002, haar bevindingen heeft gepresenteerd en dat het kabinet op de meest korte termijn daarover een standpunt zal innemen. Dat moet kennelijk letterlijk worden genomen: het uitvoerige kabinetsstandpunt waarin een reactie op het rapport en de daarin opgenomen aanbevelingen wordt gegeven, is eveneens gedateerd op 17 december 2002. De reactie wordt in paragraaf 3.1.2 besproken.

252 Rapport Commissie Van den Haak, p. 67.

en beveiligen, zullen de belangrijkste kanttekeningen die de Commissie bij deze Circulaire heeft geplaatst kort aan de orde worden gesteld.²⁵³

De Circulaire 1999

Ook voor deze Circulaire 1999 geldt dat bij persoonsbeveiliging met name gedacht lijkt te zijn vanuit het raamwerk van de verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid voor buitenlandse (politieke of diplomatieke) bezoekers. Wat Nederlandse personen betreft, worden twee categorieën onderscheiden. Behalve leden van het Koninklijk Huis en militairen, die onder de verantwoordelijkheid van respectievelijk de DKDB en het ministerie van Defensie vallen en die hier verder buiten bespreking zullen blijven, betreft het Nederlandse bewindslieden en Kamerleden. De laatsten worden echter niet onderscheiden als een aparte algemene categorie van personen die beveiliging behoeven, maar slechts genoemd als voorbeeld van functionarissen die voor persoonsbeveiliging in aanmerking zouden kunnen komen. Bovendien worden de bewindspersonen wel, maar de Kamerleden niet expliciet genoemd als personen waarvoor de Minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk is wanneer hun veiligheid in het geding is. Het gevolg daarvan is dat de positie van die Kamerleden niet helder is. Dit geldt eens te meer voor personen als Fortuyn die nog geen Kamerlid of bewindspersoon zijn, maar dat wel willen worden.²⁵⁴ Weliswaar zouden zij wellicht kunnen vallen onder de term “bijzondere personen” waarop de Circulaire blijkens de inleiding ziet, maar een nadere definiëring of duiding van wie die bijzondere personen zouden zijn of onder welke omstandigheid iemand als bijzonder kan worden aangemerkt, ontbreekt. Uit de verhoren van verschillende topambtenaren die bij de beveiliging betrokken waren, blijkt dat met name moest worden gedacht aan personen die op nationaal niveau een publieke functie vervulden, en die werden geconfronteerd met een bedreiging van buitenaf. Door diezelfde ambtenaren wordt overigens benadrukt dat aan de status van “bijzonder persoon” geen rechten konden worden ontleend, anders dan het recht dat naar de veiligheid van zo iemand gekeken zou worden. Beveiliging of bewaking hing altijd af van de evaluatie van bedreiging en “als iemand denkt dat hij daar rechten aan kan ontnemen, zal hij nooit tevreden zijn met de beslissing.”²⁵⁵

253 Het is verleidelijk om ook de historische schets die de Commissie van de persoonsbeveiliging in Nederland geeft te bespreken, maar dat zou het kader van het onderzoek in dit proefschrift te buiten gaan. Bovendien heeft de Commissie dit zodanig uitvoerig in kaart gebracht dat een samenvatting al snel een slap aftreksel zou opleveren van het tweede en derde hoofdstuk van het rapport.

254 Rapport Commissie Van den Haak p. 74.

255 Uit het verslag van het gesprek met C. Dessens d.d. 27 juni 2002, aangehaald in het rapport van de Commissie, p. 76. Het is overigens confronterend om te constateren hoezeer de gang van zaken rondom persoonsbeveiliging en het denken over veiligheid in Nederland in een periode van slechts 10 jaar zijn gewijzigd. Anekdoten zoals die van premier Kok waaruit blijkt dat hij gedurende zijn gehele premierschap slechts bij hoge uitzondering daadwerkelijk fysieke bescherming ontving, lijken vanuit het huidige perspectief en de extreme en langdurige beveiliging die bijvoorbeeld Wilders ten deel valt in een ver verleden thuis te horen, in plaats van in de recente geschiedenis. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de moord op Fortuyn door historici als het begin van een nieuw tijdperk wordt gezien (o.a. Rob de Wijk 2012, p. 6).

De Circulaire 1999 nam net als diens voorgangers (en opvolgers) de eigen verantwoordelijkheid om risico's te beperken en indien nodig beschermingsmaatregelen te treffen tot uitgangspunt. Daarnaast was onder omstandigheden sprake van een verantwoordelijkheid van een bedrijf of instantie voor de eigen leidinggevenden, woordvoerders of medewerkers. Wanneer de dreiging die eigen verantwoordelijkheid te boven ging, diende in eerste instantie een beroep te worden gedaan op de politie, die op regionaal niveau voor het waarborgen van de veiligheid van eenieder zorg diende te dragen. Afhankelijk van de vraag of de dreiging zag op de openbare orde of op de handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde, stond de beveiliging onder gezag van de burgemeester of van de officier van justitie. Nu deze begrippen elkaar al snel overlappen en een schending van de openbare orde vrijwel per definitie een reactie ter handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde oplevert, werd persoonsbeveiliging over het algemeen in de lokale driehoek (burgemeester, politie en Openbaar Ministerie) gerealiseerd. De stap naar de plaatselijke politie werd als een eerste maar cruciale stap in de besluitvorming omtrent persoonsbeveiliging gezien. Daar lag volgens de diverse gehoorde functionarissen bij uitstek de eigen verantwoordelijkheid van de burger.²⁵⁶

Versnippering

Het rapport staat vervolgens in paragraaf 4.5 uitgebreid stil bij de besluitvorming die vooraf ging aan toewijzing van persoonsbeveiliging. Met enig gevoel voor understatement kan worden gesteld dat sprake is van een complexe procedure, waarin diverse diensten en ambtelijke overlegorganen, allen met een eigen afkorting, betrokken waren.²⁵⁷ In beginsel worden de te nemen maatregelen getroffen naar aanleiding van dreigingsanalyses die worden aangeleverd door de Centrale Recherche Informatie (CRI) van het KLPD, de Militaire Inlichtingendienst (MID) en de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD). Deze analyses worden besproken in de Technische Evaluatiecommissie (TEC), die onder voorzitterschap staat van het Nationaal Coördinatiecentrum (NCC). Verder hebben de Ministeries van Justitie, BZK en Defensie zitting in de TEC, ondersteund door het KLPD, de BVD en de MID. De TEC doet voorstellen aan de Grote Evaluatiedriehoek (GED), waarin zitting hebben: de Directeur-Generaal Openbare Orde en Veiligheid van het ministerie van BZK (dgOOV) de Directeur-Generaal Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie (dgRH) en de directeur beveiliging van de BVD (geen afkorting

²⁵⁶ Rapport Commissie Van den Haak p. 82.

²⁵⁷ De materie van de persoonsbeveiliging kenmerkt zich in zijn algemeenheid door het veelvuldig gebruik van afkortingen. Het feit dat deze in de loop der tijd ook nog eens regelmatig wijzigen, maakt bestudering van de materie geen sinecure. Zo wordt in het rapport uitvoerig gesproken over de rol van het Nationaal Coördinatiecentrum, het NCC. In het kabinetsstandpunt van 17 december 2002 wordt die rol grotendeels overgenomen door de nieuw in te voeren Nationale Coördinator Bewaking en beveiliging NCB, niet te verwarren met de afkorting voor Nucleaire Biologische en Chemische wapens, NBC. Wellicht om die verwarring te voorkomen wordt de Nationaal Coördinator in de Nota van het Nieuwe stelsel bewaken en beveiligen van 20 juni 2003 niet langer als NCB maar als NCBB aangemerkt. Als gevolg van de verdere aanscherping van het beveiligingsbeleid met het oog op terrorismebestrijding, wordt deze functionaris vervolgens ondergebracht bij de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb, inmiddels veranderd in Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid NCTV) en voert vanaf dat moment de naam Coördinator Bewaking en Beveiliging (CBB).

bekend). Wordt besloten tot beveiligingsmaatregelen, dan wordt dit door tussenkomst van het NCC ter kennis gebracht van de betrokken burgemeesters en regionale politiekorpsen. De uitvoering van de maatregelen die worden geadviseerd kunnen tot slot worden besproken in de Technische Uitvoeringscommissie (TUC), waarin de Ministeries van BZK, Justitie, Defensie en Buitenlandse Zaken zijn vertegenwoordigd, net als de belangrijkste uitvoerende diensten: de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB),²⁵⁸ de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) van het KLPD en de KMAR.

Met name doordat de verschillende diensten niet primair waren ingericht voor het aanleveren van informatie ten behoeve van persoonsbeveiliging was de kwaliteit van de aangeleverde informatie op zijn zachtst gezegd wisselend. De BVD was in eerste instantie gericht op politiek-maatschappelijke ontwikkelingen die risicovol werden geacht, waarmee blijkens het jaarverslag 2001 met name “tegenkrachten bij integratie, tal van vormen van buitenlands terrorisme, uitingen van politiek gewelddadig activisme in eigen land en ongewenste bemoeienis van vreemde mogendheden” werden bedoeld.²⁵⁹ Op het moment dat de TEC een verzoek deed een dreigingsanalyse te maken, werd door de BVD in feite alleen bestaande informatie nagetrokken. Hetzelfde gold in grote lijnen voor het KLPD, waar de Unit Terreurbestrijding en Bijzondere Taken (UTBT) informatie aanleverde. Zoals de naam al doet vermoeden, richtte ook deze unit zich met name op “terrorisbestrijding en politiek gewelddadige activisten.” De belangrijkste bron van informatie van de UTBT waren opsporingsonderzoeken en andere politieke informatiebronnen. Het onderzoek naar een verzoek tot een dreigingsanalyse kwam er echter hoofdzakelijk op neer dat het eigen journaalsysteem werd geraadpleegd, zonder dat in de bestaande landelijke systemen van de Criminele Inlichtingendiensten of van de Herkenningsdiensten (HKS) kon worden gekeken, of dat een zoekslag kon worden verricht in open bronnen zoals de databanken van de media. De vraag om een dreigingsanalyse werd door het UTBT dan ook gewoonlijk met “geen informatie” beantwoord. Van een daadwerkelijke dreigingsanalyse als bedoeld in de Circulaire 1999 was geen sprake. De regionale politiekorpsen speelden nauwelijks een rol bij de informatievoorziening voor dreigingsanalyses voorafgaand aan de totstandkoming van beslissingen om iets of iemand al dan niet te beveiligen. Zij worden in de Circulaire 1999 in het geheel niet genoemd en konden in de praktijk ook geen rechtstreekse contacten onderhouden met de TEC en de GED. Weliswaar was er via de regionale inrichtingendiensten sprake van informatie-uitwisseling met de BVD, maar tussen het KLPD en de regionale korpsen was zeker geen sprake van een efficiënte informatiestroom. De Commissie concludeert dat wanneer het informatiesysteem van “de Nederlandse politie niet van bovenaf of van onderop speciaal wordt

258 De DKDB is een onderdeel van het KLPD, ontstaan uit de samenvoeging van de Veiligheidsdienst Koninklijk Huis en de Dienst Persoonsbeveiliging en bestaat uit drie operationele afdelingen: Koninklijke Beveiliging, Diplomatieke Beveiliging en Operationele Ondersteuning. “Hun naamgeving laat geen misverstand verstaan over hun herkomst,” aldus de Commissie (p. 94).

259 Rapport Commissie Van den Haak, p. 88.

geactiveerd, het niet, of niet goed, werkt. Men mag er in de TEC of de GED dus ook niet op blindvaren.”²⁶⁰

Tot slot is er de uitvoering van de persoonsbeveiliging. In het licht van het voorgaande kan allereerst worden getwijfeld aan de efficiënte uitoefening van beveiligingsactiviteiten door regionale korpsen buiten het domein van de rijksoverheid, zoals dat wordt beschreven in de Circulaire 1999. Het zal immers duidelijk zijn dat de aanlevering van informatie die noodzakelijk is voor een (goede) dreigingsanalyse daar nog problematischer verliep dan op het niveau van de rijksoverheid het geval was. De korpsleidingen hebben in hun verhoren bij de Commissie in grote lijnen dan ook erkend dat persoonsbeveiliging geen specialisme van de regionale korpsen was en dat daar geen analisten aanwezig waren die voldoende waren geschoold in de evaluatie van bedreigingen. Binnen het domein van de rijksoverheid werd de persoonsbeveiliging ook niet door regionale korpsen uitgevoerd, maar met name door de DKDB, die over het algemeen door de GED gevraagd werden de beveiligingsopdrachten uit te voeren. Opmerkelijk genoeg maakte de DKDB daarbij vervolgens zelf opnieuw dreigingsanalyses of risicoanalyses en werden de via de TEC aan de GED aangevoerde dreigingsanalyses dus niet aan de DKDB verstrekt.²⁶¹ De gedachte achter het op deze wijze scheiden van analyse en uitvoering, was dat de Minister zijn afweging niet mede afhankelijk wilde laten zijn van operationele capaciteit of operationele elementen, maar het blijft ook in de visie van de Commissie “op zijn zachtst gezegd merkwaardig dat de informatie die heeft geleid tot de beslissing om iemand persoonsbeveiliging te geven niet wordt gedeeld met degenen die deze vorm van beveiliging moeten uitvoeren.” Nu alle betrokken instanties relatief zelfstandig ten opzichte van elkaar opereren, leidt dit ertoe dat de conclusie over het functioneren van de persoonsbeveiliging tamelijk ontluisterend is: “zo kan het voorkomen dat de uitwisseling van informatie naar beveiligde personen toe bepaald niet vlekkeloos verloopt omdat het op dit punt ontbreekt aan coördinatie tussen alle betrokken partijen: de TEC en GED, de BVD en het KLPD, de beveiligingsdiensten van de departementen en de Kamer, etcetera. Zij hebben dikwijls allemaal ‘hun eigen lijntje’ met de betrokkene. Dat die dan soms niet meer begrijpt wat en waarom (niet) gebeurt zal niemand verwonderen.”²⁶²

De Commissie sluit de bespreking van de Circulaire 1999 af met het formuleren van de vijf belangrijkste knelpunten. Het eerste betreft het moment waarop de overheid verantwoordelijk wordt voor de veiligheid van de burger: dat moment ontstaat wanneer die burger zich meldt bij de politie en te kennen geeft bescherming te behoeven, maar er zijn geen criteria om te bepalen wanneer die burger aanspraak kan maken op enigerlei vorm van beveiliging. Het tweede knelpunt betreft de bijzondere verantwoordelijkheid

²⁶⁰ Idem, p. 92.

²⁶¹ Nu de DKDB net als de UBTB onder het KLPD viel zou verwacht worden dat voor zo ver de UBTB informatie aan de TEC had aangeleverd, deze ook wel bij de DKDB terecht zou komen, maar daarover zegt het rapport niets. Mogelijk hangt dit samen met het feit dat de UBTB als gezegd in de praktijk nauwelijks informatie kon aanleveren.

²⁶² Rapport Commissie Van den Haak, p. 95-96.

die onder omstandigheden bovenop de algemene verantwoordelijkheid van de overheid bestaat voor bijzondere categorieën van personen. Dat bewindslieden onder bepaalde omstandigheden binnen die categorie vallen is duidelijk, maar voor wie dat eveneens zou kunnen gelden is een stuk minder helder. Als derde knelpunt is er de Ministeriële verantwoordelijkheid: binnen de GED spelen de Ministers van BZK en Justitie slechts een ondersteunende en coördinerende rol, terwijl de Minister van Justitie verantwoordelijk is voor de uitvoering van persoonsbeveiliging wanneer dit door het KLPD gebeurt, en de Minister van BZK eindverantwoordelijk is wanneer de persoonsbeveiliging wordt uitgevoerd door de regionale politie, althans voor zover dit onder gezag van de burgemeester en niet van de officier van justitie plaatsheeft. Het vierde knelpunt betreft de kwaliteit en samenhang van de informatiehuishouding, en als vijfde en laatste punt concludeert de Commissie dat de verschillende dreigingsniveau's die in de Circulaire 1999 worden onderscheiden wellicht voldoen voor terrorismebestrijding, maar onvoldoende zijn ingesteld op de risico's waaraan burgers en in het bijzonder ambtsdragers zijn blootgesteld. In aansluiting op deze knelpunten identificeert de Commissie twee centrale thema's. Het eerste luidt dat de grenzen tussen het lokale domein, waar bescherming plaatsheeft op grond van de algemene politietaak, en het rijksdomein, waar een bijzondere verantwoordelijkheid bestaat voor een kleine groep personen, onduidelijk zijn getrokken. Het tweede thema betreft het concept persoonsbeveiliging zelf: het is onduidelijk wat daar precies mee wordt bedoeld, hoe ver de informatieverzameling en risicoanalyse in het kader van persoonsbeveiliging mogen of moeten gaan, welke bijzondere opsporingsactiviteiten ten behoeve van persoonsbeveiliging verricht mogen worden, etcetera. Doordat noch de BVD noch de UTBT voldoende geëquipeerd zijn om de voor persoonsbeveiliging relevante informatie aan te leveren, concludeert de Commissie dat onder de huidige omstandigheden de 'beslissingen om iemand wel of geen persoonsbeveiliging te geven niet altijd op de beste inzichten en gegevens berusten.'²⁶³

In de uitvoerige beschrijving van de werking van de Circulaire 1999 waarvan hier een zo beknopt als mogelijke samenvatting is gegeven, is er één grote afwezige: het Openbaar Ministerie. Weliswaar is de officier van justitie aangewezen als bevoegd gezag op regionaal niveau wanneer het afwenden van de dreiging binnen de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde valt, maar op het niveau van de rijksoverheid speelt het Openbaar Ministerie geen enkele rol. Dat lijkt wellicht opmerkelijker dan het is: de belangrijkste reden voor de afwezigheid van het Openbaar Ministerie is namelijk dat het beveiligingsbeleid in de strafrechtspleging een eigen regeling kende, te weten de "Regeling van de Minister van Justitie inzake het optreden bij dreiging tegen personen die een openbaar ambt vervullen dat is gerelateerd aan de strafrechtspleging."²⁶⁴ Die regeling ziet op gevallen van dreiging tegen leden van de rechterlijke macht en leden van het Openbaar Ministerie en tegen "anderen die een openbaar ambt bekleden dat is gerelateerd aan de strafrechtspleging." De regeling ziet in beginsel niet op politiefunctionarissen, die geacht werden voldoende bescherming te kunnen verkrijgen van de eigen organisatie.

²⁶³ Idem, p. 100.

²⁶⁴ In werking getreden op 1 januari 1999 en vervangen door de Aanwijzing beveiliging van personen 2005.

Behalve dat daarmee een tamelijk heldere afkadering van de reikwijdte van de regeling was vastgelegd, wordt bovendien anders dan in de Circulaire 1999 wél gedefinieerd wat onder een dreiging als bedoeld in de regeling moest worden verstaan: hiervan is sprake wanneer de dreiging van de functionaris een gevolg is van de uitoefening van diens openbare ambt, de betrokkene door de dreiging daadwerkelijk ernstig wordt of kan worden belemmerd in diens ambtelijk functioneren, en de noodzakelijke beveiligingsmaatregelen niet door het betreffende regiokorps getroffen kunnen worden.²⁶⁵ Daarnaast is de procedure die moest worden gevolgd helder neergelegd: de melding wordt gedaan bij de Hoofdofficier van justitie, die licht de landelijke terreur-officier van justitie in, en deze informeert en adviseert het College van Procureurs-Generaal. Wanneer het College meent dat beveiligingsmaatregelen moeten worden getroffen, wordt door de UBTB zowel een dreigingsanalyse gemaakt als een advies gegeven over de te nemen maatregelen. De gegevens worden vervolgens besproken door de landelijke terreur-officier, de betrokken Hoofdofficier van justitie, en een ambtenaar van het Ministerie van Justitie, die een advies opstellen dat via het College van Procureurs-Generaal aan de Minister wordt uitgebracht. Deze brengt zijn collega van Binnenlandse Zaken op de hoogte en informeert de leden van de TEC en de GED, maar beslist zelfstandig. De eerste maatregelen ter afwending van het gevaar dienen te worden uitgevoerd door het regiokorps, terwijl de fysieke beveiliging of persoonsbescherming wordt uitgevoerd door de DKDB of een andere dienst van het KLPD, de Dienst Technologie en Operationele Ondersteuning (DToo, met name in geval van objectbeveiliging). Al met al een heldere en efficiënte procedure, waartegen de in de Circulaire 1999 neergelegde regeling des te chaotischer en bureaucratischer afstak. Het zal het oordeel van de Commissie over die Circulaire of de wijze waarop deze ten uitvoer werd gelegd, er niet milder op hebben gemaakt.

Harde kritiek

Nadat de Commissie een nogal verontrustend beeld heeft geschetst van de inefficiënte en ontoereikende wijze waarop persoonsbeveiliging op dat moment in Nederland is georganiseerd, wordt de gang van zaken rond Fortuyn minutieus in kaart gebracht. Hoewel de conclusie luidt dat naar de toenmalige stand van de regelgeving de betrokken functionarissen geen grote fouten hadden gemaakt, en het feit dat Fortuyn zelf weinig genege was persoonsbeveiliging te ondergaan eveneens een rol had gespeeld bij de gang van zaken, zal het weinig verbazing wekken dat de Commissie in diens afsluitende aanbevelingen weinig ziet in een partiële herziening van de Circulaire 1999. Naar het oordeel van de Commissie behoeft het stelsel als geheel verbetering en dient een nieuwe, meer overzichtelijke regeling te worden neergelegd die de verantwoordelijkheden, organisatie en inhoudelijke grondslag van persoonsbeveiliging adequaat en duidelijk regelt. Het uitgangspunt dient daarbij volgens de Commissie onverminderd te zijn dat burgers zelf in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor hun veiligheid en daartoe geëigende maatregelen dienen te nemen. Op het moment dat de aantasting van de veiligheid zulke gewelddadige vormen dreigt aan te nemen dat burgers daar niet zelfstandig weerstand meer tegen kunnen bieden, mogen zij echter van de overheid verwachten dat deze hen

²⁶⁵ Regeling als geciteerd in Rapport Commissie Van den Haak, p. 103.

te hulp komt. Daarbij moet de gang van zaken voor iedereen kenbaar en begrijpelijk zijn en zodanig te worden ingericht dat de burger mede verantwoordelijk blijft voor wat er gebeurt. De Commissie beveelt aan om persoonsbeveiliging via de Politiewet te situeren in de algemene taken en organisatie van de politie, en in een ministeriële richtlijn de regelgeving neer te leggen op het moment dat professionele voorzieningen moeten worden getroffen voor de aanpak van problemen in de nationale sfeer. Ten behoeve van de laatste wordt geadviseerd een landelijke beveiligingscoördinator aan te stellen, die de TEC en TUC vervangt. Deze landelijke beveiligingscoördinator zou de beslissingen die in de GED onder eindverantwoordelijkheid van de Ministers van BZK en Justitie moeten worden genomen, moeten voorbereiden en uitvoeren. Daartoe moet een zo duidelijk mogelijke markering van de categorieën van personen waarvoor de Rijksoverheid een bijzondere verantwoordelijkheid draagt worden gegeven. Met name dient te worden gedacht aan ‘ambtsdragers die als het ware de personificatie van de democratische rechtsstaat vormen’, waarbij in eerste instantie wordt gedoeld op Kamerleden, bewindslieden en leden van het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht. Ook bepaalde categorieën van ambtenaren dienen naar het oordeel van de Commissie tot die groep van bijzondere personen te kunnen worden gerekend en wellicht dat zelfs medewerkers van vitale bedrijven binnen het bereik van de GED moeten kunnen worden gebracht. Als laatste introduceert de Commissie een restcategorie van personen die om welke reden dan ook niet afdoende beveiligd kunnen worden door de regionale korpsen: ook zij dienen in uitzonderingsgevallen door de rijksoverheid te worden beveiligd. Iedereen die buiten deze drie categorieën valt, wordt niet op het niveau van de Rijksoverheid beveiligd, maar dient zich in geval van dreiging te wenden tot het lokale gezag in de vorm van de burgemeester of de (hoofd)officier van justitie.

Tot slot overweegt de Commissie dat er dringend behoefte is aan professionalisering van de analyse en evaluatie van bedreigingen bij zowel regionale als nationale politiekorpsen. Behalve de dreigingsanalyse wordt ‘met kracht’ het instrument van de risicoanalyse aanbevolen, waarmee wordt bedoeld dat voor bepaalde categorieën van personen niet langer met beveiliging dient te worden gewacht totdat er daadwerkelijk sprake is van een dreiging. Met behulp van een risicoanalyse kan men dat moment vóór zijn en kan beveiligingsbeleid worden ontwikkeld dat een bepaalde dreiging kan keren of zelfs kan wegnemen. Daartoe zou overwogen moeten worden om voor een kleine kring van personen een systeem van *protective intelligence* op te zetten, de in de Verenigde Staten gebruikelijke werkwijze waarbij mogelijke dreiging van de te beveiligen personen continue en actief wordt opgespoord door de beveiligingsdiensten, die daartoe dus ook diverse opsporingsbevoegdheden hebben. Kort en goed: het bestaande stelsel moet worden geïntegreerd, geprofessionaliseerd en gemoderniseerd. “Alles kan écht niet bij het oude blijven.”²⁶⁶

266 Rapport Commissie Van den Haak, p. 367.

3.1.2 Naar een nieuw Stelsel bewaken en beveiligen

Brief van de Ministers van 17 december 2002

Of het nu komt door de nog altijd zeer grote (politieke) gevoeligheid van de moord op Fortuyn of door de alarmerende toon van de Commissie: de regering levert de opmerkelijke prestatie om op dezelfde dag dat het rapport door de Commissie is gepresenteerd, een reactie van twintig pagina's op het rapport te leveren waarin de aanzet wordt gegeven tot de geadviseerde herziening van het beveiligingsstelsel.²⁶⁷ De regering stelt in die reactie met waardering te hebben kennis genomen van het rapport, de analyse van het stelsel te delen en de noodzaak tot wijziging van de toepassingspraktijk van persoonsbeveiliging te onderschrijven. Er wordt terstond overgegaan tot de door de Commissie aanbevolen aanstelling van een landelijk coördinator, de Nationaal Coördinator Bewaking en beveiliging (NCB).²⁶⁸ Deze dient een integraal bewakings- en beveiligingsbeleid te entameren, en er zorg voor te dragen dat de verschillende diensten de noodzakelijke informatie en analyses aanleveren aan de nieuwe GED. Tevens zal de nationaal coördinator toezicht houden op de uitvoering van de beveiligingstaken en de werkzaamheden van de TEC en de TUC overnemen, welke laatsten in overeenstemming met de aanbeveling van de Commissie zullen verdwijnen. In het licht van de verkiezingscampagne die voor de deur staat, zijn aan de lijsttrekkers van alle politieke partijen alsmede aan de bewindspersonen, voorzitters van de fracties en voorzitters van de beide kamers aangescherpte beveiligingsmogelijkheden aangeboden. Ook voor overige kandidaat-Kamerleden zal worden nagegaan of beveiliging geïndiceerd is. De landelijke informatiehuishouding en communicatie tussen de verschillende diensten dienen te worden verbeterd. Tot zo ver geheel in lijn met de aanbevelingen van de Commissie, maar op het gebied van de uitvoering van beveiligingsmaatregelen gaat het kabinet minder ver: het doen van proactief onderzoek naar de veiligheid van personen door inlichtingendiensten en de inzet van bijzondere opsporingsmethoden worden een brug te ver geacht. De mogelijkheden die de AIVD en de KLPD / UTBT ten dienste staan, dienen beperkt te blijven tot hun respectievelijke taakstellingen, het voortbestaan van de democratische rechtsorde en de bestrijding van aan terrorisme gerelateerde activiteiten. Los van het feit dat wordt betwijfeld of *protective intelligence* uiteindelijk dodelijke aanslagen kan voorkomen, oordeelt de regering dat de omvang van het op de privacy van een te beschermen persoon en van derden inbreuk makende onderzoek zodanig groot kan worden, dat de grenzen van wat wenselijk is binnen een democratische rechtsstaat worden bereikt. Anders gezegd, enerzijds zouden veiligheidsdiensten onderzoek moeten gaan doen naar een eindeloze reeks potentiële dreigingen en gevaren met het verregaand indringen in de persoonlijke levenssfeer van mogelijke bedreigers én de bedreigde tot gevolg, terwijl anderzijds het risico op een aanslag, met name door de later zo bekend geworden *lone wolf*, daardoor

267 Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie van 17 december 2002, Kamerstukken II 2001-2002, 28374, nr. 13.

268 Later NCBB en nog weer later en tot op heden CBB. Zie voetnoot 257.

niet wezenlijk kleiner wordt. ‘Uiteindelijk gaat het om de vraag in wat voor soort samenleving we willen leven’, aldus de regering.²⁶⁹

Wat de reikwijdte van het nieuwe systeem van beveiliging betreft gaat de regering dan weer een stap verder dan de Commissie. De regering stelt dat niet alleen het stelsel van persoonsbeveiliging maar het gehele systeem van beveiliging en bewaking van personen en objecten dient te worden heroverwogen. Daarbij introduceert de regering de terminologie die vanaf de brief van 17 december 2002 het onderscheid tussen het regionale niveau en het niveau van de Rijksoverheid zal duiden: het decentrale gezag enerzijds en het rijksdomein anderzijds. Dit onderscheid, en de onderlinge verhouding tussen deze begrippen, vormt het fundament waarop het Stelsel bewaken en beveiligen dat zich sindsdien heeft ontwikkeld en zoals dat thans functioneert, rust. Er zou kunnen worden gesproken van een drietrapsraket: nog altijd is er allereerst de eigen verantwoordelijkheid van de burger; indien deze niet langer in staat is in zijn eigen veiligheid te voorzien, dient hij zich te wenden tot het decentrale gezag, welke als eerste verantwoordelijk is voor bewaking en beveiliging. Voor een beperkte groep van personen en objecten geldt als sluitstuk op dat model de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid. Het decentrale gezag dient zelfstandig zorg te dragen voor informatievergaring, besluitvorming en uitvoering, maar kan indien nodig advies vragen aan de NCB. Wat de uitvoering betreft meent de regering dat de decentrale overheden in beginsel in staat moeten zijn dezelfde maatregelen te treffen als op landelijk niveau mogelijk is. Indien nodig kan de lokale politie op de gebruikelijke wijze om bijstand van bijvoorbeeld de KMAR of de BSB verzoeken, maar het verschil in beveiligingsmogelijkheden tussen het decentrale en nationale domein dat de Commissie constateerde, doet zich naar het oordeel van de regering in de praktijk niet voor.²⁷⁰ De regering zegt de decentrale overheden toe extra middelen ten behoeve van die uitvoeringstaak ter beschikking te zullen stellen. Voor het overheidsdomein wordt in aanvulling op de bestaande categorieën van personen en objecten die voor wat betreft bewaking of beveiliging onder de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid vallen,²⁷¹ de mogelijkheid geschapen om nieuwe categorieën van personen en objecten aan het overheidsdomein toe te voegen. Dit wanneer sprake is van een persoon die op andere wijze een bijzondere democratische plicht of functie heeft die hij ongestoord moet kunnen uitvoeren of vervullen, of van een situatie waarin een ongewenste gebeurtenis disproportionele schade zou toebrengen aan het vertrouwen in de continuïteit en integriteit van de openbare sector.²⁷²

269 Brief van de ministers van 17 december 2002, p. 8.

270 Dit laatste zou, zoals we hierna zullen zien, een misvatting blijken te zijn.

271 Behalve buitenlandse personen, objecten en instellingen: Nederlandse personen en objecten ten aanzien waarvan de nationale of internationale democratische rechtsorde zou kunnen worden geschaad of zelfs de veiligheid van de Staat in het geding is, en personen werkzaam in de strafrechtspleging.

272 Brief van de ministers van 17 december 2002, p. 10.

De Nota van 20 juni 2003: centraal en decentraal

Na deze snelle reactie op het rapport van de Commissie Van den Haak blijft het wetgevingsproces, zeker vergeleken met de in het vorige hoofdstuk besproken gang van zaken bij de Wet toezeggingen aan getuigen, in een ongekend hoge versnelling staan. Reeds op 20 juni 2003 wordt in een Nota het nieuwe Stelsel bewaken en beveiligen aan de Tweede Kamer voorgelegd.²⁷³ In deze nota wordt in grote lijnen de blauwdruk neergelegd van het stelsel zoals dat nog steeds geldt. Opnieuw worden in de inleiding de fundamenteën van het nieuwe stelsel neergelegd: uitgangspunt is de eigen verantwoordelijkheid van de burger, daarna is op decentraal niveau de burgemeester het bevoegde gezag als het gaat om de openbare orde en de officier van justitie wanneer de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde in het geding is, terwijl slechts een specifiek bepaalde groep personen en objecten binnen de bijzondere verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid valt. In aanvulling op de brief van 17 december wordt bovendien de categorie diensten aan het stelsel toegevoegd, waarmee het eenvoudiger moet worden “om extra veiligheidsmaatregelen ter bescherming van bepaalde diensten en sectoren te duiden”, waarmee bijvoorbeeld gedacht wordt aan het transport van bepaalde gevaarlijke stoffen of van geld, of aan vitale infrastructuur zoals telecommunicatie en ICT.²⁷⁴ Wat het rijksdomein betreft is sprake van een negatief systeem: staat een persoon, object of dienst niét op de limitatieve lijst, dan valt deze dús binnen het decentrale domein. Opnieuw stelt de regering dat de beveiligingsmaatregelen die kunnen worden getroffen op beide niveaus gelijk zijn en dat het wat dat betreft dus niet uitmaakt of iemand door het regionale gezag of door de Rijksoverheid beveiligd wordt.

Binnen het decentrale domein heeft de politie de taak ‘in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag’ zorg te dragen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en hulp te verlenen wanneer dat nodig is. Daarmee wordt voor wat betreft het beschermen van personen dus aansluiting gezocht bij art. 2 Politiewet 1993.²⁷⁵ Aangezien in het Besluit Beheer regionale politiekorpsen staat opgenomen dat de regionale politiekorpsen kunnen beschikken over mobiele eenheden voor het bewaken en beveiligen van objecten, wordt aangenomen dat de bescherming van objecten daarmee ook tot de taakstelling van het regionale politiekorps behoort en dat er een wettelijke basis voor die taak voorhanden is.²⁷⁶ Nu de openbare ordehandhavingstaken en de strafrechtelijke handhavingstaken als gezien door elkaar lopen, al is het maar omdat bij ordeverstoringen vaak strafbare feiten worden gepleegd en strafbare feiten tot een verstoring van de openbare orde kunnen leiden, blijft de coördinatie binnen het decentrale domein daarmee bij de lokale gezagsdriehoek. Wie binnen de driehoek het primaat heeft, zal afhangen van ernst van de dreiging en in het bijzonder het effect en de aard van de verwachte gebeurtenis: wanneer voor het leven of de fysieke integriteit van personen of voor andere ernstige delicten valt te vrezen, ligt het primaat en dus de beslissingsbevoegdheid bij het Openbaar Ministerie,

273 Nota nieuw stelsel bewaken en beveiligen van 20 juni 2003, Kamerstukken II 2002-2003, 28974, nr. 2.

274 Idem, p. 3.

275 Deze is thans opgenomen in artikel 3 Politiewet 2012.

276 Besluit Beheer regionale politiekorpsen van 28 maart 1994, Stb. 224, artikel 6 lid 1.

ligt het te verwachten effect en de aard van de gebeurtenis met name op het terrein van de openbare orde dan ligt het primaat bij de burgemeester. Aan beiden staat een glijdende schaal van maatregelen ter beschikking. Deze begint bij lichtere maatregelen die onder de noemer ‘bewaken’ worden gebracht, waarbij bijvoorbeeld moet worden gedacht aan observeren en het treffen van (preventieve) veiligheidsmaatregelen. Dient actief rekening te worden gehouden met de inzet van zwaardere geweldsmiddelen, dan wordt opgeschaald naar ‘beveiligen’, waarmee wordt bedoeld op fysiek handelend optreden door politie om ernstige strafbare feiten te voorkomen of dreigende situaties of aanslagen te beëindigen of af te wenden.²⁷⁷

Het rijksof domein fungeert aansluitend op het decentrale stelsel voor een beperkte groep personen, objecten of diensten waarvoor de Rijksoverheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft vanwege het nationale belang dat met die groep is gemoeid. In de nota is de limitatieve lijst opgenomen waarin aan de hand van de hierboven al genoemde categorieën en het aanvullend criterium is bepaald welke categorieën van personen, objecten en diensten in de visie van de regering een zodanig belangrijke functie binnen de democratische rechtsstaat hebben, dat deze onder verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid zijn gebracht.²⁷⁸

Limitatieve lijst van personen, objecten of diensten waarvoor de Rijksoverheid als eerstverantwoordelijke besluit over extra veiligheidsmaatregelen

Categorie I

Personen, objecten of diensten waarvoor de Rijksoverheid als eerstverantwoordelijke *standaard* extra veiligheidsmaatregelen (veelal persoonsbeveiliging) treft

- de leden van het Koninklijk Huis
- de Minister-President
- Koninklijk bezoek
- Buitenlandse staatshoofden/regeringsleiders
- Buitenlandse ministers van buitenlandse zaken tijdens officiële bezoeken

Categorie II

Personen, objecten of diensten waarvoor de Rijksoverheid als eerstverantwoordelijke *extra* veiligheidsmaatregelen treft op basis van risico/dreiging (niet standaard)

²⁷⁷ Nota nieuw stelsel bewaken en beveiligen, p. 4-5.

²⁷⁸ Nota nieuw stelsel bewaken en beveiligen, p. 6 en 7. Overigens wordt de (mogelijk gewijzigde) limitatieve lijst in latere stukken zoals de Circulaire bewaking en beveiliging personen, objecten en diensten 2008 als ‘departementaal vertrouwelijk’ aangemerkt. Wellicht dat dit heeft samengehangen met de hierna te bespreken aanscherping van het veiligheidsbeleid na 2004, maar nu de limitatieve lijst gewoon is opgenomen in de Nota en in de Circulaire van 30 juni 2004 heb ik gemeend deze hier te kunnen weergeven.

- De overige leden van de Koninklijke familie (art. 6 en 38 Politiewet 1993)
- Bepaalde nationale politici, te weten
 - de bewindslieden
 - fractievoorzitters in en de lijsttrekkers voor de Tweede Kamer
 - de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer
- Bepaalde gezichtsbepalende en daardoor risico-aantrekkende personen die werkzaam zijn in de (straf)rechtspleging, te weten:
 - de president en de procureur-generaal van de Hoge Raad
 - de leden van het College van procureurs-generaal;
 - de voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak
- Bepaalde gezichtsbepalende en daardoor risicoaantrekkende functionarissen (veelal voorzitters) van een aantal Hoge Colleges van Staat, te weten
 - de vice-president van de Raad van State
 - de president van de Algemene Rekenkamer
 - de Nationale Ombudsman
- Bepaalde hoge buitenlandse gasten of diplomatieke posten in Nederland, te weten
 - buitenlandse bewindslieden in Nederland
 - alle ambassadeurs en ambassades alsmede consuls-generaal en consulaten, en de militaire attachés
 - SG's of voorzitters van enkele internationale verdragsorganisaties, te weten NAVO, EU, WEU, VN
 - President van de Wereldbank
- Bepaalde hoge militaire bezoekers, of militaire objecten, bijvoorbeeld:
 - US Chairman Joint Chiefs of Staff, Chairman Military Committee Nato, Supreme Allied Commander Europe/Atlantic
 - Afnorth²⁷⁹
- Bepaalde buitenlandse gezichtsbepalende en daardoor risico-aantrekkende functionarissen van internationale organisaties die in Nederland zijn gevestigd alsmede hun gebouwen, te weten
 - International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY), te weten hoofdaanklagers en fungerend rechter en bedreigde getuigen en verdachten
 - International Criminal Court (ICC) (idem) en
 - Internationaal Gerechtshof/Vredespaleis alsmede
 - Organisation for Prohibition of Chemical Weapons (OPCW)
- Bepaalde personen, objecten of diensten, die mogelijk risico-aantrekkend zijn en bij uitval of verstoring nationale impact hebben:
 - De directeur en het gebouw van de Nederlandse Bank NV (zie art. 6 lid 1 sub 9 Politiewet 1993) alsmede bepaalde geldtransporten
 - Burgerluchtvaart (zie ook art. 6 lid 3 Politiewet 1993)

279 Waarmee waarschijnlijk wordt bedoeld op het in Brunssum gevestigde hoofdkwartier van de NAVO, tussen 2000 en 2004 Regional Command Allied Forces North Europe (RC AFNORTH) geheten (daarna Joint Force Command Brunssum).

Wanneer men er aan twijfelt of bepaalde personen, objecten of diensten die niet op de lijst staan toch binnen het overheidsdomein zouden moeten worden beschermd, kan daarover contact worden opgenomen met de NCBB. Zo lang geen expliciet besluit over uitbreiding van de lijst is genomen blijft de verantwoordelijkheid op decentraal niveau. In uitzonderlijke gevallen kan de Evaluatiedriehoek op voordracht van de NCBB besluiten incidenteel personen, objecten of diensten toe te voegen aan het rijkso domein. Dat dient duidelijk te worden gecommuniceerd aan het decentrale domein. Op deze wijze beoogt het stelsel te voorkomen dat er onduidelijkheid ontstaat over wie nu verantwoordelijk is voor wie of wat, zoals dat door de Commissie Van den Haak zo prangend naar voren was gebracht. Verder valt op, dat de personen werkzaam in de strafrechtspleging die binnen het rijkso domein worden genoemd beperkt zijn tot een zeer selecte groep van functionarissen, waarmee alle overige betrokkenen (politieambtenaren, Officieren van Justitie, rechters, advocaten) in beginsel dus binnen het decentrale domein dienen te worden beveiligd, voor zo ver de eigen organisatie niet zelf in beveiliging kan voorzien.

Risicoanalyse versus dreigingsanalyse

Over de wijze waarop beveiliging dient plaats te hebben sluit de regering zich aan bij het standpunt van de Commissie dat niet kan worden volstaan met het reageren op concrete dreiging, maar dat door middel van risicobenadering een bredere analyse van mogelijke dreigingen en risico's dient plaats te hebben. Anders dan in de eerste reactie van 17 december 2002 werd gesuggereerd, wordt er voor gekozen de systematiek van 'protective intelligence' voor een deel over te nemen, met die kanttekening dat bijzondere inlichtingsmiddelen en opsporingsmethoden slechts dan kunnen worden ingezet wanneer dit met het oog op de ernst van de dreiging noodzakelijk is en de benodigde gegevens niet via andere bronnen kunnen worden verkregen. De algemene inzet van die bijzondere inlichtingsmiddelen en opsporingsmethodes moet in het kader van de beveiligingstaken dus als niet toegestaan worden beschouwd, al laat de definiëring van respectievelijk dreigingsanalyses en risicoanalyses op dit punt wel enige ruimte. Waar dreigingsanalyse nog uitgaat van concrete en potentiële dreiging tegen bepaalde personen, objecten of diensten, wordt een risicoanalyse gedefinieerd als "een continue analyse waarbij uitvoerig gekeken wordt naar een drietal elementen: belang, dreiging (concreet en potentieel) en weerstand in hun onderlinge samenhang."²⁸⁰ Deze laatste bredere vorm van informatievergaring ten behoeve van beveiliging dient uitsluitend binnen het rijkso domein plaats te hebben, uitzonderingen die de nationale veiligheid raken daargelaten. Risicoanalyses worden gemaakt onder verantwoordelijkheid van de NCBB, die op grond van deze analyses en met afweging van diplomatieke, politieke en andere belangen adviseert omtrent extra veiligheidsmaatregelen, of deze beveelt.

Binnen het decentrale domein komen risicoanalyses niet voor en zullen dreigingsanalyses eveneens slechts sporadisch aan de orde zijn, nu de verwachting is dat de meeste veiligheidsmaatregelen op grond van de algemene politietoek zullen worden getroffen. Algemene dreigingsinformatie dient op decentraal niveau te worden verzameld door de

280 Nota nieuw stelsel bewaken en beveiligen, p. 10.

Regionale Informatieknooppunten (RIK), die deze ontvangt van de Criminele Inlichtingen Eenheden (CIE), de Regionale Inlichtingendiensten (RID) en de regionale korpsen. Is er daadwerkelijk een dreigingsanalyse noodzakelijk, dan zal deze middels tussenkomst van het Nationaal Informatieknooppunt (NIK) worden aangeleverd door het KLPD. Ten behoeve van deze informatiestroom is een wijziging van de bestaande wet- en regelgeving, met name de WIV 2002 en de Wet Politierregisters, noodzakelijk, zodat diepgaander onderzoek kan worden gedaan naar personen en organisaties waarvan mogelijk een bedreiging uitgaat naar een te beveiligen of te bewaken persoon, object of dienst. Daarbij wordt opnieuw benadrukt dat ook na de wetswijziging bij dergelijk onderzoek in ieder geval géén bijzondere inlichtingsmiddelen of bijzondere opsporingsmethoden kunnen worden ingezet, nu dit in het kader van beveiligingstaken te ingrijpend en niet proportioneel wordt geacht. Dit laat uiteraard onverlet dat wanneer een dreiging zodanig concrete vormen aanneemt dat daarmee een strafrechtelijke verdenking ontstaat, waarbij de strafbare voorbereidingshandelingen van art. 46 Sr natuurlijk het meest voor de hand liggen, dergelijke opsporingsmethoden wel kunnen worden ingezet. Dit gebeurt dan echter binnen de reguliere context van een opsporingsonderzoek, onder verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie, met alle waarborgen en vereisten die daarmee samenhangen.²⁸¹ Daarnaast blijven de bevoegdheden van de inlichtingendiensten die zij los van het Stelsel bewaken en beveiligen hadden natuurlijk ook gewoon bestaan.

Voor het vervaardigen van dreigingsanalyses en risicoanalyses binnen het rijksdomein stelt de nota zich de vraag welke organisatie daartoe het best geëquipeerd is. De NCBB, het KLPD of de AIVD zouden allen in aanmerking kunnen komen, of er zou een nieuwe organisatie in het leven kunnen worden geroepen. Dat laatste wordt onwenselijk gevonden, omdat daarmee de onoverzichtelijkheid van de betrokken diensten zou toenemen, terwijl analyse door het NCBB zelf als bezwaar heeft dat daarmee de totstandkoming, de besluitvoering én de uitvoering van maatregelen in één hand zou komen te liggen. Het KLPD heeft als nadeel dat deze alleen informatie die strafrechtelijk relevant is of de openbare orde raakt verzamelt en analyseert. Het vervaardigen van risicoanalyses op nationaal niveau past daar naar het oordeel van de regering niet bij. De AIVD is tot slot primair belast met het verzamelen en analyseren van terrorismegerelateerde dreigingen en heeft zich nooit met het maken van risicoanalyses in het kader van persoonsbeveiliging beziggehouden. De regering constateert dan ook dat sprake is van een nieuwe taakstelling die door geen van de genoemde organisaties eerder is uitgevoerd. Daarmee wordt gezocht naar de *primus inter pares* voor het uitvoeren van deze nieuwe taken en dat is naar het oordeel van de regering de AIVD. Dit niet alleen omdat deze al verantwoordelijkheid draagt voor de nationale veiligheid en ruime ervaring heeft met het opstellen van (dreigings)inschattingen, maar ook beschikt de AIVD over de analisten

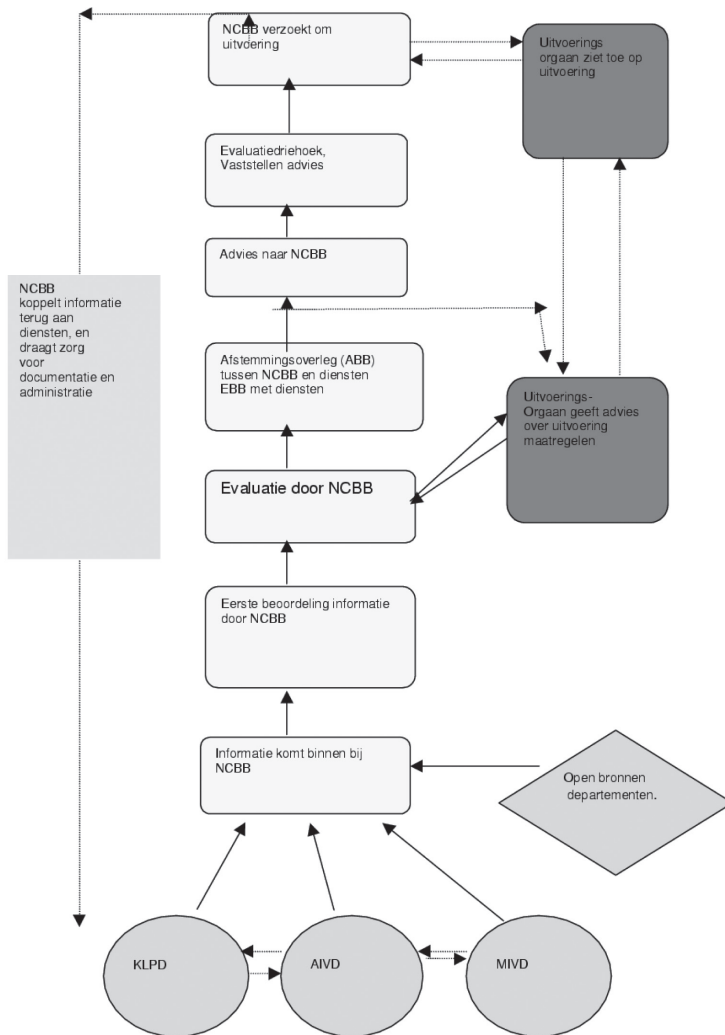
281 Zeker in het licht van de uitbreiding van het bereik van strafbare voorbereidingshandelingen zoals deze in de loop der jaren onder invloed van de hierna nog te bespreken terrorismedreiging heeft plaatsgehad, zal er bij enigszins individualiseerbare informatie al snel sprake zijn van een verdenking van strafbare voorbereidingshandelingen. Zie onder andere Janssen 2006, p. 1005-1006 en voor een uitvoerige analyse van het leerstuk strafbare voorbereiding Smith 2003.

met de benodigde ervaring en deskundigheid en, bepaald niet van ondergeschikt belang, over een optimaal beveiligde werkomgeving. De regiopolitie, het KLPD en de MIVD zullen onder andere middels de Regionale en Nationale Informatieknooppunten tijdig relevante informatie dienen te verstrekken aan de AIVD. De AIVD levert de informatie vervolgens aan bij de NCBB, die wordt ondersteund door de Eenheid Bewaken en Beveiligen (EBB). Deze evalueert de verkregen informatie en analyses welke vervolgens in een vast Afstemmingsoverleg Bewaking en Beveiliging (ABB) onder voorzitterschap van de NCBB wordt besproken met de vertegenwoordigers van de diverse diensten, waarbij meteen wordt gezien welke maatregelen geïndiceerd zouden zijn gezien de vastgestelde mate van dreiging of risico. Het advies van het ABB wordt vervolgens in lijn met de gang van zaken zoals begrepen door de Commissie Van den Haak voorgelegd aan de Evaluatiedriehoek (ED). Aangezien de verschillende ondersteunende diensten daar geen zitting meer in hebben is deze Evaluatiedriehoek kennelijk niet meer Groot, maar onveranderd is dat de directeur-generaal Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie en de directeur-generaal openbare orde en veiligheid van het Ministerie van BZK zitting hebben onder voorzitterschap van de NCBB. Voor routinematige zaken kan de NCBB zelfstandig beslissen, maar voor alle overige zaken geldt dat de NCBB de toestemming van de (vaste leden van de) ED dient te hebben.

Uitvoering: in beginsel door regiopolitie

Wat de uitvoering van de beveiligingsmaatregelen betreft wordt er in de nota tenslotte van uitgegaan dat deze zowel binnen het decentrale domein als binnen het rijkso domein in beginsel zal plaatshebben door de regiopolitie, onder verantwoordelijkheid van het lokale gezag. Op decentraal niveau kunnen immers dezelfde veiligheidsmaatregelen worden getroffen als op landelijk niveau, waarbij als voorbeeld tamelijk vergaande maatregelen als road blocks, volg- en voorverkenauto's, bewakingscontainers en bepaalde (semi-) automatische vuurwapens worden genoemd. Slechts het gebruik van zeer zware middelen zoals een pantservoertuig of lange afstandsprecisievuur is voorbehouden aan de KMAR en aan de bijzondere bijstandseenheden. Het lokale gezag kan een verzoek tot bijstand door die eenheden via de reguliere bijstandregeling indienen. Dat geldt dus ook voor het rijkso domein, zij het dat daarvoor een speciaal uitvoeringsoverleg in het leven wordt geroepen waarin behalve de functionaris van de NCBB zitting wordt genomen door deskundigen van de verschillende betrokken uitvoeringsdiensten (DKTB / KMAR / BSB / regionale politiekorpsen). Dit uitvoeringsoverleg dient zorg te dragen voor een zo effectief en flexibel mogelijke uitvoering van de veiligheidsmaatregelen. De leden dienen binnen twee uur op afroep beschikbaar te zijn en zien er namens de NCBB op toe dat geadviseerde maatregelen op landelijk niveau worden uitgevoerd. De uit te voeren en uitgevoerde maatregelen worden door het uitvoeringsoverleg teruggekoppeld aan de NCBB, die deze op zijn beurt communiceert met de te beveiligen persoon c.q. de bij het te beveiligen object of dienst betrokken personen. De nota sluit af met een schematisch overzicht van de bij beveiliging binnen het rijkso domein betrokken personen en instanties dat wellicht ook hier verhelderend kan zijn:²⁸²

282 Nota nieuw stelsel bewaken en beveiligen, p. 23.



De nota vormt de basis van de Circulaire bewaking en beveiliging personen, objecten en diensten van 30 juni 2004 die met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2004 de zo veel bekritiseerde Circulaire 1999 vervangt.²⁸³ Deze Circulaire 2004 en diens opvolger van 23 september 2008 worden in paragraaf 3.1.4 nader aan de orde gesteld.

²⁸³ Circulaire bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten, 30 juni 2004, EBB2004/54437.

3.1.3 Barre tijden

Terroristische dreiging

Na deze zeer voortvarende aanpak van de beveiligingsproblematiek slaat de onvermijdelijke wetgevingsrealiteit toe. Pas ruim een jaar na de nota, op 12 oktober 2004, kan de regering de Tweede Kamer informeren omtrent de voortgang van de vorming van het nieuwe Stelsel bewaken en beveiligen.²⁸⁴ de Minister informeert de Kamer dat er inmiddels een nieuwe circulaire van kracht is geworden, de al genoemde Circulaire 2004. Een voorstel tot wijziging van de Politiewet en de Wet op de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten is aangeboden respectievelijk zal binnenkort worden aangeboden aan de Raad van State en het streven is deze wetgevingsprocessen in 2005 af te ronden. De NCBB is inmiddels inclusief de EBB operationeel. De ondersteunende diensten zijn allemaal aan het uitbreiden: de AIVD groeit fors, net als het KLPD en de DKDB. Wat de laatste betreft merkt de Minister op dat er in de afgelopen periode door de DKDB regelmatig een beroep is gedaan op ondersteuning van de KMAR en de arrestatieteams, omdat er sprake is van onvoldoende eigen capaciteit. Tegelijkertijd wordt verwacht dat in toemende mate een beroep op de DKDB zal worden gedaan voor opdrachten van bewaking en beveiliging. Hetzelfde geldt voor het Nationale en de Regionale Informatieknoppunten: ook zij constateren een toename van het beroep dat door regionale korpsen op hen wordt gedaan. Zelfs op het niveau van het NCBB is een uitbreiding zichtbaar, wanneer de Minister schrijft dat aangelegenheden als de Olympische Spelen, het WK voetbal en de Nijmeegse wandelvierdaagse formeel niet tot het rijksof domein behoren, maar de NCBB desondanks actief op basis van advisering in deze evenementen participeert. Aan het eind van de brief legt de Minister een link die de inhoud van het verdere debat in aanzienlijke mate zal bepalen: naar de ontwikkelingen op het gebied van terrorismebestrijding. Dat laatste vergt een klein stapje terug in de tijd, naar de gebeurtenissen een half jaar eerder.

De dreiging van met name islamitisch terrorisme was als gevolg van de aanslagen op 11 september 2001 in de Verenigde Staten al een tamelijk veelbesproken onderwerp geworden, maar met de aanslagen op treinstations in Madrid op 11 maart 2004 had deze vorm van terrorisme ook het Europese vasteland bereikt. Daarnaast waren er de eigen 'polderislamisten' als Samir Azzouz en Nouriddin El Fahtni, die de bezorgdheid verder deden toenemen. Samir Azzouz was reeds in 2003 bij de AIVD in beeld gekomen, toen hij telefonisch contact had met een verdachte van de aanslag in Casablanca van 16 mei 2003. Vervolgens wordt hij op 7 juni 2004 waargenomen terwijl hij de omgeving rond het gebouw van de AIVD verkent. Wanneer enige tijd later zijn woning wordt doorzocht, volgens het Openbaar Ministerie op verdenking van een roofoverval waarbij hij later niet betrokken lijkt te zijn geweest, worden plattegronden, foto's, schetsen en aantekeningen aangetroffen. Hieruit kan worden afgeleid dat hij het gebouw van de AIVD en de kazerne van het Korps Commandotroepen heeft 'afgelegd', en dat hij middels internet de situatie

²⁸⁴ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijk relaties van 12 oktober 2004, Kamerstukken II 2004-2005, 28974, 3.

bij de kerncentrale te Borssele, de gebouwen van de Tweede Kamer en Schiphol heeft bekeken. Verder wordt een 'geïmproviseerde explosievenconstructie' aangetroffen, die volgens deskundigen om verschillende redenen niet tot ontploffing zou kunnen worden gebracht. De tamelijk amateuristische staat van deze 'voorbereidingen' doet niets af aan de schok die door de samenleving gaat wanneer het nieuws rond zijn aanhouding en zijn vermeende plannen bekend wordt. Op 9 juli 2004 besluit de Nederlandse overheid op verschillende plaatsen extra beveiliging in te stellen in verband met de vermeende verhoogde dreiging van terroristische aanslagen.²⁸⁵ Op 10 september 2004 wordt onder een nieuw parlementair volgnummer 29754 het onderwerp terrorismebestrijding door de Ministers van Justitie en van BZK op de politieke agenda gezet.²⁸⁶ Wederom geldt dat het in het kader van dit onderzoek (veel) te ver voert de uitvoerige beschouwingen en vele wetswijzigingen die het gevolg zijn geweest van de al dan niet vermeende dreiging van terrorisme hier te bespreken, maar duidelijk is wel dat ook het Stelsel bewaken en beveiligen daardoor sterk is beïnvloed. De nog maar net ingevoerde NCBB en de hem ondersteunende EBB gaan integraal onderdeel uitmaken van een nieuwe eenheid die

285 Rob de Wijk 2012, p. 22. De Wijk stelt overigens dat Azzouz op 6 april 2005 is vrijgesproken wegens gebrek aan bewijs, maar dat is bepaald niet het eind van diens zaak geweest. Op 18 november 2005 bevestigt het Gerechtshof in Den Haag de vrijspraak van de Rechtbank Rotterdam, niet omdat het Hof twijfelt aan de vraag of de aangetroffen goederen aan Azzouz toebehoren of aan diens terroristische intenties, maar omdat de aantekeningen een zodanig primitief en oppervlakkig karakter hadden, "dat het Hof het onmogelijk acht dat op basis van deze verregaand onvolkomen informatie een aanval op deze objecten met enige kans op succes zelfs maar in voorbereiding kan worden genomen". Over de aangetroffen 'springstoffen' (De Wijk) stelt het Hof dat deze in tweeërlei fundamenteel opzicht niet zouden kunnen werken: een verkeerde lading en een verkeerde ontsteker voor een dergelijke lading. Op grond van het totaalbeeld stelt het Hof vast dat Azzouz "nog op een kennelijk zeer onbeholpen wijze op zoek was naar wegen om een functionerende geïmproviseerde explosieve constructie te kunnen vervaardigen." Het Hof concludeert dat Azzouz ongetwijfeld kwade bedoelingen had, maar dat een en ander zich nog in een zodanig pril stadium bevond en zo onbeholpen en primitief was, dat geen reële dreiging binnen afzienbare termijn te verwachten was en daarmee van strafbare voorbereidingshandelingen geen sprake kon zijn. Zou het Hof hem veroordelen, dan zou "men hem ten gronde straffen voor zijn gedachten en intenties, hetgeen de wetgever juist uitdrukkelijk heeft willen uitsluiten." (Hof Den Haag 18 november 2005, NJ 2006, 69).

De uitspraak leidde tot een wijziging van art. 46 Sr waarbij de 'kennelijke bestemmings-eis' uit de bepaling werd geschrapt (Wet van 20 november 2006 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven, Stb. 2006, 580.) Bij de introductie van deze wetswijziging werd door de minister niet onder stoelen of banken gestoken dat het tot dat moment en door het Hof weergegeven uitgangspunt dat de kwade bedoelingen van een verdachte alleen niet voldoende kunnen zijn voor strafbaarheid, niet langer wenselijk werd geacht: "De subjectieve bestemming, het opzet van de dader, is toereikend voor strafbaarheid." (MvT, Kamerstukken 2004-2005, 30164, nr. 3, p. 49). Nadat deze wetswijziging van kracht was geworden, casseerde de Hoge Raad het arrest van het Gerechtshof Den Haag en oordeelde hij dat het Hof een te beperkte en dus onjuiste opvatting had gegeven omtrent de werking van het inmiddels oude art. 46 Sr (HR 20 februari 2007, LJN AZ 0213). Het Gerechtshof Amsterdam veroordeelde Azzouz uiteindelijk tot een gevangenisstraf voor de duur van vier jaar (Gerechtshof Amsterdam, 17 september 2007, NJFS 2007, 251).

286 Brief van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 september 2004, Kamerstukken II 2004-2005, 29754, nr. 1. Onder dit parlementaire volgnummer zouden uiteindelijk niet minder dan 326 stukken worden gepubliceerd.

onder leiding staat van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, de NCTb.²⁸⁷ Dit betreft dus een organisatorische wijziging die weinig inhoudelijke gevolgen heeft. Dat wordt anders wanneer kort daarna Nederland voor een derde keer ernstig wordt opgeschud, door de moord op Theo van Gogh op 2 november 2004.

Opnieuw reageren de Minister van BZK en Justitie onmiddellijk met een brief aan de Tweede Kamer, maar zij kunnen niet veel meer doen dan aankondigen dat gezien zal worden of de moord aanleiding geeft tot aanvullende maatregelen op het terrein van de openbare orde of van bewaking en beveiliging.²⁸⁸ Behalve diverse moties om buitenlandse imams te gaan weren, 100 tot 200 personen die als potentiële terroristen door de AIVD in het oog worden gehouden onmiddellijk op te pakken en het land uit te zetten, en buitenlandse tv- en radiozenders die haat zaaien en geweldsoproepen doen uit de ether te weren, wordt tevens een motie ingediend om het Stelsel bewaken en beveiligen zodanig aan te passen dat ook 'scherp geprofileerde opinieleiders' worden toegelaten tot het rijksdomein.²⁸⁹ Dat zou vergaande gevolgen hebben voor de werking van het nog prille stelsel, nu daardoor het rijksdomein bijna oeverloos zou (kunnen) worden uitgebreid. Na een zeer langdurig en emotioneel debat – waarin de toonzetting van de verschillende participanten overigens opvallend gematigd is in het licht van die emotie en van hetgeen we in de jaren daarna gewend zijn geraakt – en een toezegging van minister Donner dat er meer werk zal worden gemaakt van de bestrijding van het aanzetten tot haat, agressie en geweld en van racisme en discriminatie, worden alle moties verworpen.²⁹⁰ Hoewel fysiek afwezig wordt in het debat een belangrijke rol gespeeld door Ayaan Hirsi Ali, die na de moord op Van Gogh en de aan haar gerichte open brief die Mohammed Bouyeri op het lichaam van Van Gogh achterliet, voor haar eigen veiligheid was verzocht haar woning te verlaten. Een langdurige zoektocht naar een geschikte woonruimte was het gevolg, waarbij onder andere tot aan de Hoge Raad werd geprocedeerd over de vraag of de Staat een onrechtmatige daad beging tegen de bewoners van een Haags appartementencomplex door Hirsi Ali in die woning te plaatsen.²⁹¹ Tegen de tijd dat de Hoge Raad arrest wees, was Hirsi Ali echter al geen Kamerlid meer en was zij vertrokken naar de Verenigde Staten, maar niet dan nadat het tweede kabinet Balkenende was gevallen toen de D66-ministers uit de coalitie stapten uit onvrede over het functioneren van minister Verdonk, die het Nederlanderschap van Hirsi Ali had ingetrokken op verdenking dat zij bij haar aankomst in Nederland in 1992 een onjuiste achternaam en geboortedatum had opgegeven.

287 Idem, p. 7.

288 Brief van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 2 november 2004, Kamerstukken II 2004-2005, 29854, nr. 1.

289 Motie van het lid Halsema c.s., Kamerstukken II 2004-2005, 29854, nr. 9.

290 Stemming over de moties bij het debat over de moord op T.H. van Gogh, 11 november 2004, Handelingen II 2004-2005, 29854, p. 22-1332. Ondanks diverse verzoeken om in lijn met de gang van zaken bij Fortuyn onderzoek te doen naar het functioneren van de AIVD rondom de moord op Van Gogh, zou het rapport daarover pas in maart 2008 verschijnen. Dit rapport zal hier verder onbesproken blijven.

291 HR 20 oktober 2006, LJN AY7463.

Onstuimige groei

Al deze ontwikkelingen leiden ertoe dat de bewaking van publieke personen in Nederland binnen korte tijd een enorme vlucht neemt. Zo wordt in de Memorie van Toelichting behorende bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet van 17 maart 2005 melding gemaakt van een ‘forse uitbreiding’ van de capaciteit bij zowel de regiokorpsen als de DKDB. De Memorie van Toelichting spreekt van een toenemende stroom bewakings- en beveiligingsopdrachten in zowel het rijksof domein als het decentrale domein, die wordt toegeschreven aan een verharding van het maatschappelijk klimaat waarbij de fysieke integriteit van publieke functionarissen, leden van de rechterlijke macht en opinieleiders steeds vaker in het geding is.²⁹² In een eerdere brief van de Ministers van Justitie en van BZK was al aangegeven dat het aantal opdrachten tot permanente beveiliging vanaf 1 juli 2003 bijna was verdubbeld. Teneinde aan die enorm toegenomen vraag te voldoen was al besloten tot een substantiële uitbreiding van de DKDB met 235 executieve fte’s.²⁹³ De Memorie van Toelichting onderstreept dat deze uitbreiding tevens dient ter ondersteuning van het decentrale domein en met het oog op de mogelijkheid om in concrete gevallen personen toe te voegen aan het rijksof domein, waarvan men kennelijk verwacht met enige regelmaat gebruik te moeten gaan maken. Verder blijkt dat de regering is teruggekomen op het eerder verwoordde uitgangspunt dat de uitvoering van beschermingsmaatregelen in beide domeinen zou plaatsvinden door regionale korpsen: de beveiliging van personen in het rijksof domein is inmiddels geheel toegekend aan de DKDB en vindt daarmee uitsluitend onder directe verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie plaats.²⁹⁴ Het wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 voorziet in een verruiming van de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van BZK aan de burgemeesters om in geval er nationale belangen in het geding zijn, dwingende aanwijzingen ter handhaving van de openbare orde te kunnen doen, en het verschaft een wettelijke grondslag voor de aanwijzing van de personen, objecten en diensten die op de limitatieve lijst worden opgenomen. Ook uit de Memorie van Toelichting behorend bij de wijziging van de Wet op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten, die enkele weken later aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd, blijkt dat het zwaartepunt van de beveiligingstaken meer en meer in het rijksof domein komt te liggen: de wijzigingen zien met name op de nieuwe AIVD-taak om dreigings- en risicoanalyses aan te leveren voor de beveiliging van personen, objecten en diensten op de limitatieve lijst.²⁹⁵

292 Memorie van Toelichting bij wijziging van de Politiewet 1993, Kamerstukken II 2004-2005, 30041, nr. 3, p. 3.

293 Brief van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 januari 2005, Kamerstukken II 2004-2005, 2974, nr. 5, p. 10.

294 Idem, p. 4.

295 In de MvT wordt benadrukt dat dergelijk onderzoek beperkt moet blijven tot de limitatieve lijst en slechts dan is toegestaan wanneer het onderzoek door zowel de minister van BZK als de minister van Justitie noodzakelijk wordt geoordeeld. Memorie van Toelichting bij wijziging van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002, Kamerstukken II 2004-2005, 30070, nr. 3, p. 4.

Met de uitbreiding van het rijksdomein in de brief van de Ministers van Justitie en BZK van 10 oktober 2005 krijgt het Stelsel bewaken en beveiligen tot slot de structuur en omvang die het momenteel nog steeds heeft.²⁹⁶ Niet alleen moet opnieuw worden onderkend dat de mogelijkheden tot bescherming tussen het decentrale domein en het overheidsdomein wel degelijk verschillen, maar ook wordt geconstateerd dat de maatregelen die de verschillende regiokorpsen (kunnen) nemen onderling uiteenlopen. Ondanks dat dit volgens de Ministers geen afbreuk hoeft te doen aan de kwaliteit van de maatregelen, schept het wel verwarring. Gezien de eerder geconstateerde toename van het aantal en de ernst van de dreigingen rechtvaardigt dit een sterkere rol van de Coördinator Bewaking en Beveiliging (CBB) bij de coördinatie van beveiligingsmaatregelen.²⁹⁷ Hiertoe wordt de limitatieve lijst, die vanwege de vertrouwelijkheid inmiddels niet meer bij de kamerstukken wordt opgenomen, uitgebreid door *alle* leden van de Eerste en Tweede Kamer toe te voegen aan categorie II van de te beveiligen personen. Daarnaast zal stelselmatiger worden bekeken of er aanleiding bestaat om bedreigde personen die niet op de limitatieve lijst staan, bij de Evaluatiedriehoek voor te dragen voor tijdelijke opname op die lijst. Dit wanneer sprake is van een ernstige en serieuze bedreiging of een hoog risico, de bedreiging samenhangt met publieke uitingen of optreden, de persoon een landelijke bekendheid heeft en zich (regelmatig) tussen verschillende politieregio's beweegt, en geen werkgever heeft die zorg kan dragen voor een adequate beveiliging. Daarmee is de door de Tweede Kamer voorafgaand aan en tijdens het debat van 11 november 2004 gevraagde uitbreiding van het rijksdomein de facto dus alsnog een feit geworden. De Ministers benadrukken, waarschijnlijk vanwege de toename van personen die (potentieel) onder de bijzondere verantwoordelijkheid van de Staat komen te vallen, dat van een generieke uitbreiding van het rijksdomein geen sprake is en dat wordt vastgehouden aan het decentrale karakter van het stelsel.²⁹⁸

In de brief wordt tevens aandacht besteed aan de rol van de bedreigde persoon zelf. De medewerking van de bedreigde persoon wordt essentieel geacht voor een efficiënte beveiliging en dat betekent dat er grenzen zijn aan de inspraak die een bedreigde persoon kan hebben in de wijze waarop de beveiliging zal plaatshebben. Uiteraard wordt indien mogelijk met de bedreigde persoon overlegd omtrent een beveiligingspakket en wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met diens persoonlijke wensen en met zijn of haar privacy, maar uiteindelijk ligt de beslissing over de aard en omvang van de beveiligingsmaatregelen niet bij de bedreigde persoon: "Beveiligingsexperts beoordelen welke beveiligingsmaatregelen noodzakelijk zijn, dit is nadrukkelijk geen onderwerp van onderhandeling."²⁹⁹ Deze laatste kanttekening bij persoonsbeveiliging betreft een

296 Brief van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 oktober 2005, Kamerstukken II 2005-2006, 28974, nr. 5. De inhoud van deze brief is identiek aan de 'Evaluatie stelsel bewaken en beveiligen' van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (5377683/05) van dezelfde datum.

297 De NCBB is als gezegd na de organisatorische samenvoeging met de NCTb de CBB geworden, waarschijnlijk om het verschil met de NCTb te benadrukken.

298 Brief van de ministers van 10 oktober 2005, p. 3-4.

299 Idem, p. 5.

aanscherping van hetgeen de Minister eerder in relatie tot de beveiliging van Hirsi Ali al aan de Kamer had kenbaar gemaakt: indien mogelijk wordt de keuze van het beveiligingspakket van tevoren met de bedreigde persoon besproken, maar de persoonlijke wensen en veiligheidswensen zijn niet altijd volledig onderling verenigbaar. Een inbreuk op de privacy van betrokkenen is niet altijd te voorkomen, hetgeen veel vergt van de te beveiligen persoon.³⁰⁰

Het aangescherpte uitgangspunt is overgenomen in de meest recente circulaire waarin het nieuwe Stelsel bewaken en beveiligen is neergelegd, alsmede in de aanwijzingen van het College van Procureurs-generaal die met die circulaires samenhangen. Over deze circulaire, waarin het wettelijk stelsel van duiding en invulling wordt voorzien, tot slot van deze paragraaf en van de beschrijving van het Stelsel bewaken en beveiligen het volgende.

3.1.4 *De Circulaire bewaking en beveiliging 2008*

Verdere invulling taken en bevoegdheden

Het nieuwe Stelsel bewaken en beveiligen zoals dat in de nota van 20 juni 2003 aan de Tweede Kamer was voorgelegd, werd vrijwel één op één overgenomen in de Circulaire bewaking en beveiliging die op 30 juni 2004 werd verzonden aan alle betrokken partijen, waaronder burgemeesters, de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal, Hoofdofficieren van Justitie, de korpschefs en portefeuillehouders CBB van de regio-korpsen en van de KLPD. Ook voor deze circulaire geldt dat deze al vrij snel was achterhaald door de diverse ontwikkelingen op veiligheidsgebied waaronder de hierboven beschreven uitbreiding van het rijksdomein, de beslissing de bewaking en de beveiliging binnen dat rijksdomein niet meer door de regionale korpsen te laten uitvoeren maar door de DKDB en de forse uitbreiding van die laatste dienst en diverse andere diensten die daarvan het gevolg was. Daarnaast werd in 2007 in het licht van de veelbesproken terrorismebestrijding besloten de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de Minister van Justitie en de Minister van BZK te beëindigen, omdat deze op het moment van een terroristische dreiging, aanslag of crisis als onvoldoende efficiënt werd ervaren.³⁰¹ De persoons- en objectbeveiliging inclusief bewaking kwam daarmee geheel onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie te vallen. Deze verdeling werd als uitgangspunt genomen in de nieuwe Circulaire 2008.³⁰²

300 Brief van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 25 maart 2005, Kamerstukken II 2004-2005, 30011, nr. 2, p. 3.

301 Brief van de ministers van 5 oktober 2007, Kamerstukken II 2007-2008, 29754, nr. 105.

302 De Circulaire trad in werking op 23 september 2008 en was geldig tot 23 september 2012. In de Staatscourant van 1 november 2012 verscheen een verlengingsbeslissing van de Minister van Veiligheid en Justitie gedateerd 16 oktober 2012, waarin de geldigheid van de Circulaire met terugwerkende kracht werd verlengd tot en met 31 december 2012. (Stcrt. 1 november 2012, 21754). Op 15 januari 2013 werd een nieuwe Circulaire geïntroduceerd, geldig vanaf 1 januari 2013 (Stcrt. 13 februari 2013, 1969).

Afgezien van deze verschuiving van bevoegdheden is de werking van het Stelsel bewaken en beveiligen in de laatste Circulaire grotendeels gelijk gebleven aan de in de nota opgenomen uitgangspunten. Wel gaat de circulaire, kennelijk mede als gevolg van de opgedane ervaringen, dieper in op de materie en geeft zij een helder raamwerk voor wat betreft de verdeling van taken en bevoegdheden binnen het stelsel. De verschuiving van de verantwoordelijkheid voor persoonsbeveiliging richting Justitie zet door in het decentrale domein, waar wordt bepaald dat persoonsbedreiging altijd onder het domein van strafrechtelijke handhaving en dus onder bevoegdheid van de officier van justitie valt. Verder besteedt de circulaire aandacht aan het geval dat burgemeesters, Hoofddofficieren van Justitie of korpschefs zelf onderwerp van bedreiging zijn. In geval van de burgemeester of een korpschef vindt de besluitvorming dan plaats door de NCTb / CBB. Daarmee worden de betrokken functionarissen echter niet toegevoegd aan het rijksdomein, haast de circulaire te verduidelijken: de verantwoordelijkheid van het monitoren en analyseren van de dreiging en het risico blijft decentraal en de (lokale) portefeuillehouder CBB zal leidend zijn en voorstellen doen over het maatregelenpakket. Betreft de dreiging een Hoofddofficier van justitie dan is de Hoofddofficier van diens woonplaats verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen; woont de bedreigde Hoofddofficier van justitie in hetzelfde arrondissement als waar hij werkt dan draagt het College van Procureurs-Generaal de verantwoordelijkheid over aan een collega-Hoofddofficier. De CBB beoordeelt de dreigingsinschatting of dreigingsanalyse, adviseert over de voorgestelde maatregelen, en stelt de maatregelen vervolgens formeel vast. Het College van Procureurs-Generaal wordt geïnformeerd wanneer het om medewerkers van het Openbaar Ministerie gaat.

Wat het rijksdomein betreft herhaalt de circulaire de in de loop der jaren geformuleerde criteria om (categorieën van) personen en objecten al dan niet tijdelijk aan het domein toe te voegen. De centrale rol van de CBB, ondersteund door de EBB, blijft gehandhaafd, net als de prominente rol van de DKDB bij persoonsbeveiliging, die in het rijksdomein uitsluitend voor uitvoering zorg draagt en in het decentrale domein ondersteuning biedt aan de regionale politiekorpsen. De circulaire onderstreept het belang van een deskundige begeleiding van de beveiligde persoon en van een zorgvuldige communicatie over het verloop van de dreiging en de getroffen en te treffen maatregelen, en bevestigt het hierboven geformuleerde uitgangspunt dat de aard en omvang van de beveiligingsmaatregelen uitdrukkelijk geen onderwerp van onderhandeling met bedreigde personen vormen. Er wordt benadrukt dat medewerking van bedreigde personen en organisaties essentieel is bij de uitvoering van beschermingsmaatregelen en dat gevallen van weigering of beperkte medewerking daarom schriftelijk zullen worden vastgelegd. Gezien die vereiste medewerking is het streven om met personen die benoemd of aangesteld zullen worden in een functie die valt onder categorie I of II van de limitatieve lijst, voorafgaand aan een aantreden bindende afspraken te maken over het meewerken aan de eigen beveiliging.

Relatie tot getuigenbescherming

Anders dan al diens voorgangers besteedt de circulaire 2008 tot slot aandacht aan getuigenbescherming. In punt 2.8 staat opgenomen dat getuigenbescherming plaatsheeft aan

de hand van het Besluit Getuigenbescherming en de Instructie Getuigenbescherming van het College van Procureurs-Generaal, dat uit de nota van toelichting blijkt dat het Besluit niet ziet op de bescherming van personen en instellingen die buiten een strafvorderlijke context behoefte hebben aan beschermingsmaatregelen, en dat Besluit en Instructie dus niet zien op het Stelsel bewaken en beveiligen. Analooq daaraan wordt in de circulaire gesteld dat deze op zijn beurt niet van toepassing is op personen die krachtens de Instructie Getuigenbescherming 2006 feitelijk in getuigenbescherming zijn opgenomen. Wel is het zo dat getuigen die niet tot het getuigenbeschermingsprogramma worden toegelaten of die na verloop van tijd geen getuigenbescherming meer genieten, (terug)vallen in het decentrale domein van het Stelsel bewaken en beveiligen.

Ten tijde van het uitkomen van de circulaire 2008 is het wetgevingstraject dat in 2004 werd opgestart al geruime tijd afgerond. Zowel het wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 als de wijziging van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 is tamelijk probleemloos afgehandeld. De wetsvoorstellen worden respectievelijk zonder beraadslaging op 8 december 2005 en met algemene stemmen op 22 november 2005 aangenomen door de Tweede Kamer.³⁰³ Ook de Eerste Kamer gaat op 31 oktober 2006 zonder beraadslaging akkoord.³⁰⁴ Noch bij deze wetsvoorstellen, noch bij de al dan niet naar aanleiding van de moord op Fortuyn of de moord op Van Gogh gevoerde debatten of opgestelde stukken over het nieuwe Stelsel bewaken en beveiligen, is het onderwerp getuigenbescherming aan de orde gesteld, anders dan dat het één keer, als voorbeeld van bijzondere groepen voor wie speciale voorzieningen zijn getroffen, wordt genoemd in een antwoord van minister Donner.³⁰⁵ De Circulaire 2008 stelt als gezegd slechts dat getuigenbescherming niet onder het Stelsel bewaken en beveiligen valt, maar van enige afstemming, samenwerking of coördinatie blijkt niets. Dat blijft een opmerkelijk gegeven, niet alleen in het licht van het feit dat getuigenbescherming wordt gezien als een vorm van persoonsbeveiliging die bij uitstek het decentrale domein te boven gaat, maar temeer wanneer de totstandkoming én de structuur van die getuigenbescherming nader worden gezien.

Ter afronding van de totstandkoming van het Stelsel bewaken en beveiligen is tot slot nog van belang dat deze in 2011 opnieuw organisatorische wijzigingen heeft gekend. Aan het hoofd staat niet langer de NCTb, maar de nieuwe Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Het Stelsel bewaken en beveiligen valt onder de Directie Bewaking, Beveiliging en Burgerluchtvaart, kortweg DB3. Voor zover te achterhalen heeft deze reorganisatie behalve de toevoeging van enkele nieuwe

303 Handelingen II 2005-2006, respectievelijk p. 32-2207 en p. 24-1577.

304 Handelingen I 2006-2007, p. 4-126.

305 Behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 in verband met de invoering van een nieuw stelsel voor bewaking en beveiliging (30070) op 17 november 2005, Handelingen II 2005-2006, p. 23-1541.

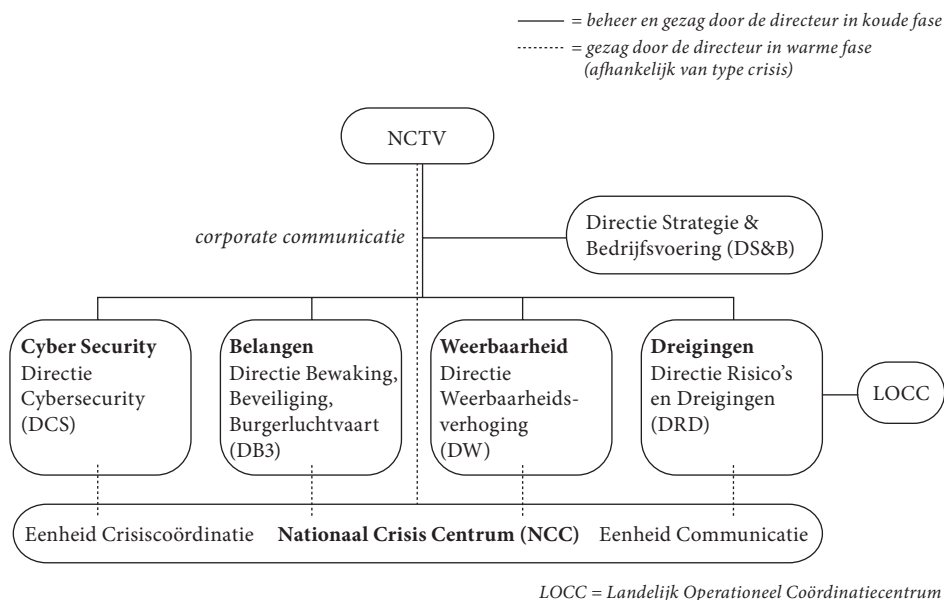
afkortingen aan de toch al indrukwekkende verzameling, geen inhoudelijke gevolgen gehad voor de werking van het Stelsel bewaken en beveiligen.³⁰⁶

3.2 HISTORISCHE CONTEXT GETUIGENBESCHERMING

Inleiding

Anders dan bij het Stelsel bewaken en beveiligen, is getuigenbescherming in de maatschappelijke en politieke discussie omtrent de invoering van de kroongetuige in het wettelijk systeem een terugkerend thema geweest. Het uitgangspunt was steeds dat een kroongetuige, die gezien de gestelde proportionaliteits- en subsidiariteitseisen vrijwel per definitie zou verklaren over ernstige strafbare feiten en dit ook op eigen naam zou moeten doen, ernstige risico's op een reactie uit het strafrechtelijk milieu zou lopen en dus bescherming van de Staat zou behoeven. Zowel de Commissie Van Traa als de Tweede Kamer heeft zich dan ook met enige regelmaat met getuigenbescherming bezig gehouden, maar anno 2013 is de discussie daarover bepaald nog niet beslecht. Op 11 september 2012 reageerde Minister van Justitie Opstelten nog op de vragen die toenmalig Kamerlid Hennis-Plasschaert (VVD) naar aanleiding van een hierna te bespreken artikel van Bleichrodt en Korten in het Nederlands Juristenblad had gesteld over de problemen die werden ondervonden in de praktijk van de getuigenbescherming.³⁰⁷ Zoals dat ook in vele

306 Ter volledigheid het nieuwe organogram:



307 Antwoord van Minister Opstelten op vragen van het Kamerlid Hennis-Plasschaert, Aangangsels II 2011-2012, 3433. Het artikel van Bleichrodt en Korten zal in paragraaf 4.2 nog uitgebreid aan de orde komen.

eerdere stukken is gebeurd, stelt de Minister voorop dat het beschermen van personen die zich in een (levens)bedreigende situatie bevinden als een zorgplicht van de Staat moet worden beschouwd, en dat dit eens te meer geldt wanneer het gevaar het gevolg is van het feit dat de betreffende persoon medewerking heeft verleend aan de met opsporing en vervolging van strafbare feiten belaste autoriteiten. In een dergelijk geval is sprake van een zorgplicht in de vorm van een inspanningsverplichting van de zijde van de overheid, waarvoor het noodzakelijk is dat de te beveiligen persoon zijn of haar medewerking verleent aan de te treffen benodigde maatregelen. De Minister maakt een onderscheid tussen het reguliere Stelsel bewaken en beveiligen enerzijds en de specifieke groep van bedreigde getuigen anderzijds, waarbij het laatste traject los dient te worden gezien van de strafzaak waarin de getuige al dan niet tevens als verdachte optreedt. Hij geeft te kennen in overleg te zijn met het Openbaar Ministerie, de politie en de wetenschap over mogelijkheden om verbeteringen in de wijze van getuigenbescherming aan te brengen.

Ook voor getuigenbescherming geldt weer dat de wijze waarop deze in Nederland plaatsheeft en de problemen die daarbij worden ondervonden, niet los gezien kunnen worden van de historische context waarbinnen die getuigenbescherming tot stand is gekomen. Deze zal in deze tweede paragraaf worden besproken, waarna in paragraaf 3.3 zal worden gezien of de wetgever bij de behandeling van de Wet toezeggingen aan getuigen beslissingen heeft genomen over getuigenbescherming en de wijze waarop deze tot stand moet komen en plaats moet hebben. Met het Besluit Getuigenbescherming en de bijbehorende nota van toelichting zal deze beschrijving van het wettelijk kader van de persoonsbeveiliging in het algemeen en getuigenbescherming in het bijzonder worden afgesloten.

Ondanks dat het vertrouwelijke karakter van getuigenbescherming tot gevolg heeft dat niet alle daarover in de loop der jaren opgemaakte stukken en adviezen openbaar zijn gemaakt of kunnen worden gebruikt, kan daarmee een redelijk volledig beeld van de (totstandkoming van) getuigenbescherming en de bijbehorende getuigenbeschermingsovereenkomst worden geschetst.³⁰⁸ In het vierde hoofdstuk zullen de door de wetgever in dit verband gemaakte beslissingen vervolgens worden afgezet tegen de wijze waarop het Openbaar Ministerie de getuigenbescherming sinds de invoering van de wettelijke regeling ter hand heeft genomen.

308 Het is nadrukkelijk niet de bedoeling te pogen een al dan niet volledig beeld van de praktijk van getuigenbescherming te schetsen. Los van het feit dat het vertrouwelijke karakter zich daartegen verzet en dat dus gewoon niet zou lukken, gaat het in dit onderzoek niet om de manier waarop een getuige beschermd wordt, maar om de juridische grondslag, totstandkoming en toetsing van getuigenbeschermingsovereenkomsten in geval van kroongetuigen.

3.2.1 *Het rapport van de werkgroep Craemer*

Kinderschoenen

Het uitkomen van het rapport 'Getuigenbescherming in Nederland' van de werkgroep onder voorzitterschap van Craemer uit april 1995 kan worden gezien als het begin van een meer gestructureerde aanpak van het fenomeen getuigenbescherming in Nederland. Naar aanleiding van dit rapport besluit de Minister van Justitie tot de instelling van een Commissie Getuigenbescherming onder voorzitterschap van diezelfde Craemer.³⁰⁹ Uit het Instellingsbesluit van 21 augustus 1995 blijkt dat op dat moment van een uniform getuigenbeschermingsprogramma in Nederland nog geen sprake is, nu in art. 2 kort en goed wordt verwoord dat de commissie tot taak heeft 'het opstellen van een plan van aanpak voor het opzetten van een getuigenbeschermingsprogramma in Nederland.' Het opstellen van zo een programma was één van de aanbevelingen die in het rapport van de werkgroep Craemer was gedaan.

In het rapport worden getuigenbescherming en de kroongetuige als twee aparte maar desalniettemin nadrukkelijk met elkaar samenhangende figuren beschouwd. In de inleiding wordt verwezen naar het onderzoek van Tak zoals dat ook hierboven aan de orde is geweest, en naar de daarin vervatte conclusie dat het succes van een kroongetuigenregeling mede afhankelijk is van de wijze waarop voor de kroongetuige en zijn naasten een effectief beschermingsprogramma voorhanden is. Toenmalig minister Hirsch Ballin kondigde naar aanleiding van de bevindingen van Tak nadere voorstellen aan voor het ontwikkelen van een wettelijke kroongetuigenregeling en voor 'flankerende maatregelen ter bescherming van de kroongetuige'.³¹⁰ Deze symbiose laat onverlet dat naar het oordeel van de commissie de begrippen 'kroongetuige' en 'getuigenbescherming' scherp van elkaar dienen te worden onderscheiden: de toezeggingen aan een kroongetuige in het kader van een overeenkomst kunnen worden gezien als een beloningsregeling, waarmee beoogd wordt verdachten ertoe te bewegen politie of justitie behulpzaam te zijn bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten, waarmee deze naar het oordeel van de werkgroep een zuiver strafrechtelijk karakter heeft. De getuigenbeschermingsregeling strekt niet tot beloning van een getuige, maar tot het treffen van voor hem als gevolg van zijn samenwerking noodzakelijk geworden voorzieningen. Dit is naar het oordeel van de werkgroep een wezenlijk verschil, waarbij getuigenbescherming bovendien ook betrekking kan hebben op niet-criminelen, zoals familieleden van verdachten, toevallige getuigen, informanten en infiltranten, terwijl de kroongetuigenregeling uitsluitend op verdachten ziet. Dat maakt dat de werkgroep de voor dit onderzoek uiterst relevant gebleken conclusie trekt dat een getuigenbeschermingsregeling een privaatrechtelijk karakter heeft: 'hoewel de noodzaak tot het treffen van beschermende maatregelen steeds voortvloeit uit, althans samenhangt met de strafvordering, is het karakter van de getuigenbeschermingsregeling niet strafrechtelijk van aard. Anders dan een kroongetuigenregeling hoort een regeling over getuigenbescherming dan ook niet per definitie in

309 Instelling commissie getuigenbescherming, 21 augustus 1995, nr. 512090/595/EG, Stcrt. 1995, nr. 167.

310 Rapport werkgroep Craemer, p. 8.

het Wetboek van Strafvordering thuis.³¹¹ Dit onderscheid zal de discussie over getuigenbescherming en de benadering van getuigenbeschermingsprogramma's als onderdeel van de kroongetuigenregeling, tot op de dag van vandaag blijven bepalen.

Een ander belangrijk uitgangspunt dat hierboven ook door minister Opstelten voorop werd gesteld, betreft de positieve gedragsverplichting die uit het EVRM wordt afgeleid en die verdragsstaten verplicht in beginsel voor de bescherming van een getuige zorg te dragen. De werkgroep leidt uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Getuigenbescherming af dat dit echter geen verplichting met zich brengt om in alle gevallen waarin de getuige als gevolg van zijn medewerking met justitie bedreigd wordt, adequate bescherming aan te bieden.³¹² Er is volgens de werkgroep dan ook geen sprake van een ongeclausuleerd recht van een bedreigde getuige op bescherming, noch van een ongeclausuleerde plicht die op verdragsstaten rust om elke bedreigde getuige in bescherming te nemen. Voor de kroongetuige geldt dit zelfs in nog sterkere mate, nu zijn bedreiging naar het oordeel van de werkgroep mede zijn oorzaak heeft in het (vroegere) criminele gedrag van de getuige zelf. Een gewone bedreigde getuige zou dan ook een sterkere aanspraak op bescherming moeten kunnen maken dan een criminele getuige. Dit laat onverlet dat aan kroongetuigen in beginsel getuigenbescherming geboden moet kunnen worden wanneer dat bijdraagt aan een doelmatige bestrijding van (in het bijzonder) de georganiseerde misdaad. De werkgroep benadrukt echter het in het vorige hoofdstuk ook verwoorde oordeel dat getuigenbescherming als middel om het afleggen van een verklaring te bewerkstelligen met grote terughoudendheid dient te worden toegepast. Sterker nog: het wordt met het oog op de vereiste motivatie, de kosten, de praktische uitvoerbaarheid van het getuigenbeschermingsprogramma en de ingrijpende consequenties die het heeft voor de getuigen en hun familieleden, als een absolute noodzaak gezien het aantal tot het getuigenbeschermingsprogramma toe te laten personen beperkt te houden. In combinatie met de aanzuigende werking die een getuigenbeschermingsprogramma zal hebben op potentiële getuigen, is een beperking van het aantal toelatingsen naar het oordeel van de werkgroep van essentieel belang voor het slagen van een financieel en ethisch verantwoord getuigenbeschermingsprogramma. Toelating zal moeten worden getoetst aan een aantal criteria, waaronder de mate van (on)veiligheid van de getuige, het strafvorderlijk belang, persoonlijke omstandigheden van de getuige, de kosten, het maatschappelijke belang en het politieke risico. De werkgroep concludeert dat getuigenbescherming beperkt dient te blijven tot de meest extreme noodgevallen en slechts onder strikte omstandigheden dient te worden ingezet, waarbij voor kroongetuigen bovendien geldt dat de misdrijven waarop de getuigenis ziet van ernstige aard dienen te zijn, de

311 Instelling commissie getuigenbescherming, 21 augustus 1995 (512090/595/EG), Stcrt. 1995, 167, p. 9.

312 Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enig andere wetten (getuigenbescherming), Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 1991-1992, 22483, nr. 3. Met dit wetsvoorstel werd onder andere de regeling voor de anonieme bedreigde getuigen van artikel 226a ev Sv ingevoerd. Anders dan de naam doet vermoeden, wordt over getuigenbescherming niet gesproken: behalve in de titel komt het woord getuigenbescherming in de Memorie van Toelichting niet voor. Zie ook Craemer in zijn hierna nog te bespreken verhoor bij de Commissie Van Traa waar hij bevestigt dat beter zou kunnen worden gesproken van de Wet anonieme getuigen.

getuigenis op initiatief van politie of justitie moet zijn afgelegd, en de getuigenis substantieel moet bijdragen aan het voorkomen, opsporen of vervolgen van misdrijven.³¹³

Inhoudelijke en procedurele aspecten

In het vierde hoofdstuk van het rapport worden de beschermingsmaatregelen besproken.³¹⁴ Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen zuivere beschermingsmaatregelen, die beogen de getuige feitelijk te beschermen tegen de bestaande dreiging, en hulpmaatregelen, die ertoe dienen de getuige te ondersteunen gedurende de periode dat hij wordt beschermd. De eerste categorie ziet met name op de identiteit en de verblijfplaats van de getuige en voorziet in woningbeveiliging, persoonsbeveiliging, identiteitsdocumenten of het onderbrengen op een veilige locatie in binnen- of buitenland. De tweede categorie is behalve psychische begeleiding en juridische bijstand met name financieel van aard en ziet op het verstrekken van middelen voor een verhuizing of het betrekken van een nieuwe woning, geldelijke toekenningen ten behoeve van sociale- en gezondheidsbehoeften, en het kunnen voorzien in het levensonderhoud door de getuige. Wat het laatste betreft is de werkgroep van oordeel dat rekening moet worden gehouden met het inkomen dat de getuige eerder op legale wijze verdiende en dat, om te voorkomen dat de schijn wordt gewekt dat de verklaringen worden gekocht, de geldelijke toekenning modaal zal moeten zijn. Dit laatste wordt herhaald in de conceptgedraglijn die als bijlage aan het rapport is gehecht. Hierin staat dat de hoogte van de uitkering voor de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud in overeenstemming zal zijn met de in de toepasselijke sociale zekerheidswetten aanwezige normen. Er zullen geen uitkeringen worden gedaan aan familieleden die niet in het programma zijn opgenomen, met uitzondering van alimentatie, en de kosten van huisvesting of van de ten behoeve van de getuige getroffen schuldenregelingen kunnen op de uitkeringen in mindering worden gebracht.³¹⁵ Verder wordt door de werkgroep uitvoerig ingegaan op de noodzaak tot en gevolgen van identiteitswijziging en de diverse juridische consequenties die dat heeft, onder andere op het gebied van ver-

313 “De algemene criteria die geformuleerd zouden kunnen worden luiden als volgt:

- voor het leven, de gezondheid of de veiligheid van de getuige en/of zijn naasten moet – naar objectieve maatstaven gemeten – (ernstig) worden gevreesd;
- de dreiging is niet zodanig dat bescherming reeds op voorhand ontoereikend is;
- de dreiging is niet op eenvoudige wijze door de reguliere politie te pareren;
- de dreiging houdt verband met het afleggen van een getuigenis, danwel het verlenen van een belangrijke dienst ten behoeve van justitie en/of politie;
- betrokkene is gemotiveerd om volledig met de beschermende autoriteiten mee te werken;
- betrokkene is stressbestendig;
- de kosten wegen op tegen de baten;
- en de te nemen risico’s van toelating zijn (politiek) verantwoord.”

Rapport werkgroep Craemer, p. 23.

314 Vreemd genoeg wijkt de onderverdeling in hoofdstukken in het rapport af van de inhoudsopgave aan het begin van het rapport. Dit als gevolg van een doornummerfout waarbij zowel de Inleiding als het hoofdstuk met als titel ‘Wie komen voor bescherming in aanmerking?’ nummer II hebben meegekregen. Hierdoor loopt de hoofdstuknummering één nummer achter op de inhoudsopgave. Ik zal hier de nummering van de hoofdstukken zelf aanhouden.

315 Bijlage E bij Rapport werkgroep Craemer, ‘Concept afspraken’, p. 93-94.

mogensrecht, verzekeringsrecht, familierecht, erfrecht en vreemdelingenrecht. Ook hier weer wordt geconcludeerd dat slechts in zeer uitzonderlijke gevallen tot toepassing van identiteitswijziging zou moeten worden overgegaan.

Vervolgens wordt in het zesde hoofdstuk aandacht besteed aan de wijze van besluitvorming bij het komen tot getuigenbescherming. De werkgroep heeft naar eigen zeggen enige tijd geworsteld met de vraag wie de beslissingen zou moeten nemen omtrent toelating tot het beschermingsprogramma en omtrent voortzetting danwel stopzetting van eenmaal aangevangen beschermingsmaatregelen. Er zijn verschillende alternatieven overwogen. Zo is gedacht aan besluitvorming door een landelijke rechter-commissaris, maar dit zou naar het oordeel van de werkgroep onvoldoende recht doen aan het beleidsmatige en bestuurlijke karakter van de te nemen beslissingen. Ook besluitvorming door het Openbaar Ministerie of een vertegenwoordiging daarvan is overwogen. Die optie werd onwenselijk geacht omdat men de te nemen beslissingen niet zuiver strafrechtelijk van aard achtte, en men bovendien de vrees gerechtvaardigd achtte dat dan de indruk zou ontstaan dat het Openbaar Ministerie verklaringen 'koopt'.³¹⁶ Een geheel onafhankelijke commissie werd met het oog op de vertrouwelijkheid van de informatie ongewenst geacht. De werkgroep concludeert dan ook dat de Minister van Justitie de meest aangewezen functionaris is om de beslissingen te nemen. Daartoe wordt een gefaseerd besluitvormingsmodel neergelegd, waarin een eerste strafvorderlijke toetsing wordt uitgevoerd door een toetsingscommissie van het Openbaar Ministerie, vervolgens de Dienst Getuigenbescherming en een multidisciplinaire commissie die als Dreigings Evaluatie Commissie (DEC) wordt aangemerkt, advies uitbrengen, en de Minister tot slot op basis van al deze al dan niet schriftelijke notities en rapporten een beslissing neemt. Gelijktijdig met inwilliging van het verzoek zou de Minister op hoofdlijnen moeten bepalen welke maatregelen zullen worden getroffen, en vervolgens dient hij toezicht te houden op de feitelijke uitvoering door de Dienst Getuigenbescherming.³¹⁷

In het zevende en laatste hoofdstuk wordt tot slot aandacht besteed aan het onderwerp rechtsbescherming. Naar het oordeel van de werkgroep zal een negatieve beslissing op een verzoek om bescherming onder omstandigheden aanvechtbaar moeten zijn en zal het oordeel van een rechter moeten kunnen worden ingeroepen bij eventuele geschillen over de uitvoering van het beschermingsprogramma. De werkgroep kiest er daartoe voor, de beslissingen aangaande getuigenbescherming aan te merken als beschikkingen in de zin van art. 1:3 lid 2 van de Algemene Wet Bestuursrecht (AwB). Daarmee zouden deze beslissingen in beginsel zijn onderworpen aan de ter zake geldende bepalingen inzake voorbereiding, motivering en bekendmaking en zou er bezwaar en beroep tegen

³¹⁶ Rapport werkgroep Craemer, p. 36.

³¹⁷ In een voetnoot overweegt de commissie dat het denkbaar is dat de minister de besluitvorming in de praktijk delegeert aan één of meer hoge ambtenaren, maar de commissie acht het gewenst dat de minister de meest gevoelige kwesties zelf afdoet (p. 40). De overeenkomst met het beslismodel in het Stelsel bewaken en beveiligen waarbij de NCB toetst, de ABB adviseert en de hoogste ambtenaar van de minister (de D-G) in de Evaluatiedriehoek beslist, valt op.

die beslissingen openstaan, zij het dat gezien de vertrouwelijkheid van de procedure deze bepalingen niet onverkort van toepassing kunnen zijn. Daarnaast zou de weg naar de civiele rechter moeten openstaan voor geschillen in de precontractuele sfeer en voor conflicten over de tenuitvoerlegging van de overeenkomst. In een voetnoot staat opgenomen dat de werkgroep zich heeft afgevraagd of niet aansluiting zou kunnen worden gezocht bij de strafrechtelijke raadkamerprocedure, omdat het in het algemeen gaat om beslissingen die raken aan strafvordering, “het toetsingsgebied van de strafrechter bij uitstek.” Anderzijds is het belang van de strafzaak slechts één aspect dat dient te worden gewogen. Naast de vraag of betrokkene wel beschermd zou kunnen worden en of dit financieel verantwoord is, gaat het uiteindelijk om de beoordeling van beslissingen van de Minister welke normaal gesproken juist niet door de strafrechter worden getoetst, en zou juist uitdrukkelijk zijn gekozen om de beslissing over opname in het programma niet op te dragen aan de strafrechter, hetgeen met een beroepsprocedure bij de raadkamer alsnog het geval zou zijn. Kennelijk hebben deze argumenten ertoe geleid niet te kiezen voor toetsing binnen het strafrechtelijk domein, maar voor de voorgestelde wijze van rechtsbescherming middels de AwB en het civiele recht.³¹⁸

Met het voorgaande is een tamelijk uitvoerige samenvatting gegeven van het rapport van de werkgroep, hoewel deze in het licht van de omvang van het rapport als geheel nog steeds als beknopt kan worden aangemerkt. Ik meen dat dit gerechtvaardigd is gezien de invloed die dit rapport heeft gehad op de besluitvorming over getuigenbeschermingsprogramma's én op de discussie bij de Wet Toezeggingen aan getuigen. Bij de laatste is immers ook herhaaldelijk gesproken over de relatie tussen de afspraken die met een kroongetuige kunnen worden gemaakt op het gebied van getuigenbescherming enerzijds en de hierboven zoveel besproken toezeggingen als strafvermindering anderzijds. Deze complexe wisselwerking en de gevolgen die dat heeft gehad voor het functioneren van de kroongetuigenregeling in de praktijk, zullen als gezegd hierna in hoofdstuk 4 nader worden besproken.

3.2.2 *De Commissie Getuigenbescherming*

Eerste parlementaire verkenningen

Na het rapport werd een Commissie Getuigenbescherming ingesteld, die gevraagd werd het opzetten van een getuigenbeschermingsprogramma voor te bereiden. Kort daarna, op 27 oktober 1995, werd Craemer gehoord door de Commissie Van Traa. In dit verhoor schetst Craemer de totstandkoming van zijn commissie en van het uitgebrachte rapport,

³¹⁸ Gezien hetgeen hierna in paragraaf 3.3.1 zal worden besproken over de rol van de rechter-commissaris bij de toetsing van getuigenbeschermingsovereenkomsten zoals die de wetgever bij een kroongetuige voor ogen stond, en gelet op het feit dat beslissingen omtrent getuigenbescherming uiteindelijk niet door de Minister worden genomen maar door het Openbaar Ministerie, is het de vraag of deze argumenten tegen een toetsing binnen het strafrechtelijk domein nog onverkort gelden. Daarover meer in hoofdstuk 4.

waarin hij onder meer verhaalt dat pas in de loop van de werkzaamheden duidelijk onderscheid werd gemaakt tussen getuigenbescherming en de kroongetuige. Het getuigenbeschermingsprogramma is “niets anders dan het creëren van voorwaarden waardoor mensen die daadwerkelijk bedreigd worden zodanig opgevangen worden dat de bedreiging gekeerd kan worden en dat ze normaal als getuige in een proces kunnen blijven fungeren.”³¹⁹ Anonieme bedreigde getuigen zullen in beginsel niet in dat programma hoeven te worden opgenomen nu hun identiteit immers verborgen dient te blijven. De eerst aangewezen voor zo’n programma is volgens Craemer dan ook een kroongetuige. Het theoretisch onderscheid tussen de beide regelingen is er in de praktijk niet of nauwelijks: “Wij zien dat waar een beschermingsprogramma wordt geïntroduceerd dat in de eerste plaats heel vaak gekoppeld wordt aan de kroongetuige. Waar dat niet zo is ontstaat die koppeling onmiddellijk in de praktijk.”³²⁰ Verder wordt in het verhoor uitvoerig gesproken over de grote ethische problemen die ontstaan wanneer de Staat ten behoeve van het krijgen van een verklaring in een strafzaak zeer vergaand moet ingrijpen in het persoonlijk leven van een groot aantal personen, omdat zeker in geval van identiteitswijziging naast de getuige ook zijn gezinsleden, familieleden of zelfs vrienden en kennissen beperkingen zullen ondervinden van het getuigenbeschermingsprogramma. Craemer onderkent dat zijn commissie de vraag of de Staat daaraan zou moeten beginnen niet goed heeft kunnen beantwoorden. Enerzijds neigt zij naar de mening dat identiteitswijziging zoveel problemen geeft dat het antwoord daar nee zou moeten zijn, maar anderzijds heeft de commissie ook niet volledig willen uitsluiten dat zich omstandigheden kunnen voordoen waardoor het aangaan van zo een overeenkomst wel verantwoord en gerechtvaardigd is. Op de vraag van Van Traa welke grote geest in de praktijk deze afwegingen zou moeten maken, antwoord Craemer dat de conclusie van zijn commissie was dat dit niet in handen moest worden gelaten van de organisatie die aan het vervolgen is, omdat daarmee de belangen te dicht tegen elkaar zouden worden gelegd. In het rapport was daarom geadviseerd dat het Openbaar Ministerie een advies zou geven, er daarna een technisch advies zou worden opgesteld door een commissie die uitsluitend zou kijken naar de te nemen beschermingsmaatregelen en de daarbij te verwachten kosten, en dat op grond van die adviezen de Minister van Justitie de knoop zou doorhakken. Dit oordeel van de commissie bleek ‘geamendeerd’ te zijn door het College van Procureurs-Generaal, dat de eindbeslissing in eigen hand wenste te houden. “Zij hebben gezegd: de aanbevelingen van het rapport nemen wij over, met uitzondering van het onderdeel dat de Minister ingeschakeld moet worden bij de uiteindelijke beslissing.”³²¹ De vraag in hoeverre dat standpunt van het College nog aanleiding heeft gegeven om het advies

319 Openbaar verhoor Enquêtecommissie opsporingsmethoden, verhoor 75 van mr. R.W.M. Craemer, 27 oktober 1995, p. 5.

320 Idem, p. 10. Zie voor een identiek standpunt het advies van de Recherche Advies Commissie naar aanleiding van het wetsvoorstel Toezeggingen aan getuigen: “De RAC benadrukt het belang van dergelijke (*beschermings-, SJ*) maatregelen, aangezien getuigenbeschermingsprogramma’s onlosmakelijk verbonden zijn met het aangaan van deals met criminelen. Beschermingsprogramma’s liggen naar het oordeel van de RAC in het verlengde van afspraken met criminelen.” Advies van de RAC van 3 oktober 1997, A96/4022.6/640865, p. 2.

321 “Zo, zo”, aldus Van Traa. Verhoor Craemer p. 18.

omtrent de wijze van totstandkoming van de getuigenbeschermingsovereenkomst of de rechtsbescherming die daarop van toepassing zou moeten zijn te wijzigen, wordt helaas niet aan Craemer voorgelegd. Wel wordt nog kort gesproken over de werkzaamheden van de commissie en het plan van aanpak waar deze mee bezig is. Craemer schetst dat er met grote spoed een basisprocedure wordt ontwikkeld voor getuigenbescherming en dat een Dienst Getuigenbescherming in oprichting is. Daarnaast is er naar het oordeel van Craemer een wettelijke regeling nodig voor het getuigenbeschermingsprogramma, met name gezien de consequenties van de identiteitswijzigingen. In de tussentijd voldoet naar diens oordeel een ministeriële regeling waarin één en ander is neergelegd.

Na het verschijnen van de het rapport van de Commissie Van Traa wordt in de Tweede Kamer uitvoerig gedebatteerd over de daarin vervatte aanbevelingen en hun implementatie. Daartoe wordt door de Commissie een lijst van beslispunten die parlementaire behandeling behoeven aangeleverd.³²² In de debatten over deze aanbevelingen is ook het onderwerp getuigenbescherming (kort) aan de orde gekomen. Minister Sorgdrager stelt in een debat op 8 mei 1996 de wenselijkheid van een getuigenbeschermingsprogramma te onderschrijven, maar of daartoe een uitgebreide wettelijke regeling is vereist staat voor haar nog niet vast. Bepaalde vormen van getuigenbescherming moeten ook kunnen plaatsvinden zonder dat de wet daarin voorziet, maar wanneer mocht blijken dat er behoefte is aan een programma dat bijvoorbeeld voorziet in identiteitswijziging, dan zullen daartoe verregaande bevoegdheden moeten worden geschapen die in de wet moeten worden vastgelegd.³²³ Tevens heeft de lijst met beslispunten van de Commissie geleid tot een grote hoeveelheid moties, waarin de diverse beslispunten werden aangevuld of aangescherpt. Voor de kroongetuigenregeling is met name de motie Kalsbeek-Jasperse van belang geweest. In aanbeveling nummer 45b stond dat een deal met een crimineel aan een rechter voorgelegd moest kunnen worden, en door de motie kwam het woordje *kunnen* te vervallen, als gevolg waarvan een rechterlijke toetsing een dwingend voorgeschreven uitgangspunt werd.³²⁴ De motie werd unaniem door de Tweede Kamer aangenomen, een zeldzaamheid op zich. Uit de parlementaire stukken blijkt niet duidelijk of men ten aanzien van deze motie een onderscheid heeft willen maken tussen overeenkomsten met criminelen enerzijds en getuigenbeschermingsovereenkomsten anderzijds, of dat men deze in lijn met het rapport Craemer als met elkaar samenhangend beschouwde. Daarmee volgt niet met zekerheid dat de wetgever (ten tijde van de motie) van oordeel was dat beide overeenkomsten per definitie gerechtelijk toezicht behoeften, maar zoals hierboven in paragraaf 2.3 al kort aan de orde gesteld lijkt dat bij de behandeling van de Wet Toezeggingen wel het overheersende uitgangspunt in de Tweede Kamer te zijn geweest. Ik kom daar hierna in paragraaf 3.3.1 op terug.

322 Brief van de enquêtecommissie van 22 maart 1996, Kamerstukken II 1995-1996, 24072, nr. 25.

323 Voortzetting van de behandeling van het rapport van de enquêtecommissie opsporingsmethode (24072) op 8 mei 1996, Handelingen II 1995-1996, p. 79-5355.

324 De motie werd ondersteund door de Commissie Van Traa die deze als een verbetering van de door de commissie voorgestelde aanbeveling aanmerkte. Brief van de Enquêtecommissie van 12 juni 1996, Kamerstukken II 1995-1996, 24072, nr. 83.

Naar aanleiding van het rapport van de werkgroep Craemer onderneemt de vaste Kamercommissie van Justitie een dienstreis naar de Verenigde Staten om kennis te nemen van de ervaringen aldaar op het gebied van getuigenbescherming.³²⁵ Ter plaatse wordt uitvoerig gesproken met diverse politiefunctionarissen, openbare aanklagers, rechters, advocaten en hoogleraren. De Kamerleden lijken na het verontrustende rapport van de Commissie Van Traa en de ook al niet onverdeeld positieve toon van de Commissie Craemer redelijk gerustgesteld over het functioneren van de Amerikaanse getuigenbeschermingsprogramma's en de kosten die daarmee samenhangen. Het Amerikaanse federale programma wordt als een goed werkend programma omschreven, dat ertoe strekt dat een betrokkene verhuist, een nieuwe identiteit en alles wat nodig is krijgt en na 6 maanden (ook financieel) op eigen benen moet staan. Voor New York wordt gesproken over ongeveer drie getuigen per jaar die in een dergelijk programma worden opgenomen. De kosten van het programma van New York worden geraamd op ongeveer 1 miljoen dollar per jaar.³²⁶ Niet lang na dit bezoek, op 3 maart 1998, rapporteren de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken over de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen van de Commissie Van Traa en blijkt dat Craemer en zijn Commissie (inmiddels Craemer II genoemd ter onderscheid van de werkgroep Craemer) ook niet stil hebben gezeten. De Ministers rapporteren dat een voortgangsrapportage is opgesteld over ervaringen met getuigenbescherming in het algemeen en met de basisprocedure getuigenbescherming in het bijzonder. Op grond van de voortgangsrapportage zal de basisprocedure worden aangepast en de vorm van een richtlijn krijgen. Daarnaast zal wet- en regelgeving worden aangepast ten behoeve van de (tijdelijke) identiteitswijziging voor te beschermen getuigen en wordt een AMvB voorbereid waarin getuigenbescherming van een wettelijke grondslag wordt voorzien.³²⁷

Het rapport Craemer II

In de voortgangsrapportage van de commissie Craemer II wordt allereerst aandacht besteed aan de ervaringen met de op 12 juni 1996 door het College van Procureurs-generaal vastgestelde basisprocedure getuigenbescherming. De basisprocedure is zoals door Craemer in zijn verhoor bij de Commissie Van Traa op 27 oktober van 1995 al had aangekondigd, voortgekomen uit het eerste rapport Craemer en het overleg dat naar aanleiding daarvan plaats had met de diverse betrokkenen. In de omschrijving van de ervaringen met de basisprocedure valt op, dat de verschuiving van bevoegdheden van de Minister naar het College van procureurs-generaal in paragraaf 2.3 wordt gecompliceerd met de mededeling dat op grond van de basisprocedure zowel het College als de Minister opdracht aan de afdeling getuigenbescherming kon geven, maar dat wordt

325 Dat was overigens niet het enige doel van de reis, die tevens zag op de Amerikaanse ervaringen met bijzondere opsporingsbevoegdheden, informanten, kortom alles waarover de Commissie Van Traa gerapporteerd had. Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van enige bijzondere bevoegdheden en wijziging van enige andere bepalingen (bijzondere opsporingsbevoegdheden), Verslag van een werkbezoek, Kamerstukken II 1997-1998, 25403, nr. 5.

326 Idem, p. 8.

327 Brief Ministers met tweede voortgangsrapportage van implementatie aanbevelingen van de parlementaire enquête opsporingsmethoden, Kamerstukken II 1997-1998, 24072, nr. 97, p. 24.

voorgesteld te bepalen dat (alleen) het College nog opdrachten kan geven. In gevoelige zaken dient één en ander wel met de Minister van Justitie te worden afgestemd. In paragraaf 2.5 wordt dit standpunt onder het kopje Verhouding Minister/College herhaald.

Daarmee heeft de commissie Craemer II dus afstand genomen van het uitgangspunt zoals dat in het eerste rapport nog werd verwoord en zoals dat bij de Commissie Van Traa werd bevestigd, te weten dat het onverstandig werd geacht de beslissingsbevoegdheid over getuigenbescherming bij de vervolgende instantie te laten.³²⁸ Wat de reden is van dit gewijzigd inzicht blijkt niet. Verder valt met name op dat de terminologie die ten aanzien van getuigenbeschermingsprogramma's wordt gebruikt, identiek is aan die welke later in de context van de Wet toezeggingen aan getuigen gebezigd zou worden: zo wordt het contract dat de te beschermen getuige met de hoofdofficier sluit als de 'deal' met het OM aangemerkt en wordt gesproken over toezeggingen die de officier van justitie in dat kader (niet) aan de getuige kan doen. In lijn met de latere Aanwijzing toezeggingen aan getuigen stelt de voortgangsrapportage daarover dat de hoofdofficier van justitie geen toezeggingen aan getuigen kan doen over opname in een getuigenbeschermingsprogramma, geen toezeggingen kan doen over de inhoud van de maatregelen, en zich dient te realiseren dat de betrokkene wellicht in het geheel niet voor getuigenbescherming in aanmerking kan komen.³²⁹ Dit laatste is wel in overeenstemming met hetgeen in het eerste rapport van de werkgroep Craemer naar voren kwam en door Craemer bij de Commissie Van Traa werd verwoord: dat getuigenbescherming er toe strekt dat een getuige in veiligheid zijn rol kan vervullen en dat het apparaat daarmee slechts heeft te voorzien in maatregelen waarmee de veiligheid van een persoon zoveel mogelijk kan worden gegarandeerd. Van een pakket afspraken en al dan niet financiële toezeggingen waarover de te beschermen persoon zou kunnen onderhandelen, is geen sprake. Dit uitgangspunt komt tamelijk prominent terug in het hierboven al genoemde rapport van de Commissie Kalsbeek, die naar aanleiding van een motie uit de Tweede Kamer als parlementaire enquêtecommissie onderzoek deed naar de effecten van de aanbevelingen van de Commissie Van Traa. Behalve dat in het rapport van 9 juni 1999 mede aan de hand van nieuw geconstateerde misstanden het belang van een wettelijke basis voor bevoegdheden en de daarover te betrachten transparantie opnieuw wordt onderstreept,³³⁰ wordt door de Commissie Kalsbeek het verband tussen het sluiten van een deal met een crimineel en opname in een getuigenbeschermingsprogramma nadrukkelijk onderkend. Er wordt herhaald dat door een hoofdofficier van justitie uitsluitend kan worden toegezegd dat de mogelijkheid tot opname in zo een programma zal worden onderzocht: "Nadere toezeggingen over de inhoud van de te treffen beschermingsmaatregelen kan en mag het openbaar ministerie niet doen. De aangewezen maatregelen worden vastgesteld door de afdeling getuigenbescherming."³³¹

328 Later zou ook de voorgestelde adviserende rol van de CTC of een andere commissie komen te vervallen.

329 Voortgangsrapportage p. 4, paragraaf 2.9.

330 Zie voetnoot 32.

331 Rapport van de Commissie Kalsbeek "Opsporing in uitvoering", Kamerstukken II 1998-1999, 26269, nr. 5, p. 57. De commissie citeert naar het zich laat aanzien overigens uit de Instructie Getuigenbescher-

Het is bij deze stand van zaken op het gebied van getuigenbescherming dat het wetgevingstraject zijn aanvang neemt. Op 23 september 1998 melden de Ministers Korthals en Peper in een brief over de stand van zaken ten aanzien van de implementatie van de aanbevelingen van de Commissie Van Traa en de Commissie Kalsbeek dat het College van Procureurs-Generaal een OM-Instructie Getuigenbescherming heeft vastgesteld.³³² De problematiek van identiteitswijziging zal in een afzonderlijk wetsvoorstel worden geregeld. Het “Wetsvoorstel Deals met criminelen” zal volgens de Ministers nog dat jaar worden ingezonden aan de Tweede Kamer. Na een naamswijziging wordt het wetsvoorstel Toezeggingen aan getuigen inderdaad op 17 november 1998 aan de Tweede Kamer toegezonden,³³³ waarna de in het vorige hoofdstuk uiteengezette jarenlange behandeling van dit wetsvoorstel zich ontvouwt. Hoewel daarbij zoals hierboven gezien met name toezeggingen anders dan beschermingsmaatregelen onderwerp van debat zijn geweest, is getuigenbescherming en de wijze waarop deze tot stand zou moeten komen in de context van een met een kroongetuige te sluiten overeenkomst om verklaringen af te leggen, herhaaldelijk ter sprake gekomen. Daarover het volgende.

3.3 GETUIGENBESCHERMING IN DE CONTEXT VAN DE WET TOEZEGGINGEN AAN GETUIGEN

3.3.1 *Toetsing door de rechter-commissaris?*

Standpunt wetgever

Zoals in het vorige hoofdstuk al aangestipt, heeft de bespreking van de getuigenbeschermingsproblematiek bij de behandeling van de Wet toezeggingen aan getuigen met name in het teken gestaan van de vereiste informatieverstrekking aan de rechter-commissaris, voorafgaand aan de totstandkoming van ‘de’ overeenkomst ex art. 226g Sv tussen het Openbaar Ministerie en de kroongetuige. Ook hier wordt de problematiek reeds door de Raad van State onderkend en wordt te kennen gegeven dat de rol die getuigenbescherming zal spelen bij overeenkomsten met kroongetuigen onvoldoende uit de verf komt in het wetsvoorstel en in de Memorie van Toelichting. De Raad stelt dat het voor de inschatting van de effectiviteit van de voorgestelde regeling van belang is dat er meer duidelijkheid komt over de beschermingsmaatregelen die aan een potentiële getuige zouden kunnen worden geboden, dit met het oog op de kennisgeving aan de verdachte en de verdediging van de met de getuige gemaakte afspraken zoals de rechter-commissaris deze op voet van het voorgestelde art. 226j lid 3 Sv dient te doen.³³⁴ De Minister wijst

ming 1998.

332 Brief van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 23 september 1998, Kamerstukken II 1998-1999, 24072, nr. 100.

333 Prakken noemt die naamswijziging een rookgordijn om deals die men wel bereid is te sluiten er onschuldig uit te laten zien. Prakken 1996, p. 1616.

334 Het voorgestelde (en uiteindelijk onveranderd ingevoerde) derde lid van artikel 226j Sv luidt: “Zodra het belang van het onderzoek dat toelaat, geeft de rechter-commissaris van het totstandkomen van de

er in zijn reactie op het advies van de Raad op dat in deze bepaling een nadrukkelijke beperking is aangelegd 'voor zover het gaat om afspraken die de specifieke maatregelen ter bescherming van de getuigen betreffen.' Zou die informatie openbaar moeten worden gemaakt, dan zou de getuige in een extra kwetsbare positie worden gebracht. Bovendien is naar het oordeel van de Minister kennisneming van deze maatregelen voor de verdediging niet relevant voor het beoordelen van de rechtmatigheid van de afspraak. Met de invoering van het voorgestelde art. 226l Sv, inhoudende dat de Minister van Justitie op bij Algemene Maatregel van Bestuur te bepalen wijze specifieke maatregelen kan treffen voor de feitelijke bescherming van getuigen, wordt primair beoogd een formele basis te verschaffen voor de feitelijke uitvoering van getuigenbescherming die op dat moment ook al plaatsheeft. Daarbij wijst de Minister op de Instructie getuigenbescherming die middels bovengenoemde brief van 23 september 1998 aan de Tweede Kamer is toegezonden.³³⁵

Uit de reactie van de Minister van Justitie op het advies van de Raad van State kunnen aldus twee kernpunten van getuigenbescherming in de Wet toezeggingen aan getuigen worden geïdentificeerd: de wettelijke basis die de wet middels het invoeren van art. 226l Sv aan getuigenbescherming dient te bieden, en het uitgangspunt dat de rechter-commissaris in het kader van diens toetsing van een overeenkomst met een kroongetuige kennis zal nemen van de 'specifieke maatregelen ter bescherming van de getuige', maar die informatie niet of niet geheel aan het procesdossier dient toe te voegen.³³⁶ Dit laatste laat onverlet dat de rechter-commissaris kennelijk wel volledig dient te worden geïnformeerd. Dit uitgangspunt van transparantie wordt in de Memorie van Toelichting meermaals en nadrukkelijk herhaald. Met een verwijzing naar het wetsvoorstel Bijzondere Opsporingsbevoegdheden hamert de Minister op het belang van volledige openheid over de gemaakte afspraken.³³⁷ Zonder dergelijke transparantie wordt de rechter-commissaris niet in staat geacht een goede toetsing van de rechtmatigheid van de voorgenomen overeenkomst te kunnen uitvoeren. Daarbij wijst de Minister er op dat het mede in het belang van het Openbaar Ministerie is dat de rechter-commissaris een gefundeerd oordeel kan geven, en dat hij ten behoeve van de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets inzicht zal moeten hebben in de stand van het onderzoek. Ook de eventuele gemaakte afspraken voor getuigenbescherming zullen voorgelegd moeten worden, al zal daar

afpraak en de inhoud daarvan kennis aan de verdachte, te wiens laste de verklaring is afgelegd, met dien verstande dat geen mededeling behoeft te worden gedaan van de maatregelen, bedoeld in artikel 226l."

335 Advies Raad van State en nader rapport, Kamerstukken II 1998-1999, 26294, A, p. 11.

336 Ook Mols stelt dat de voorgeschreven toetsing door de rechter-commissaris kennisneming van de aan de getuige gedane toezeggingen met betrekking tot beschermingsmaatregelen behelst: Mols 2003, p. 325.

337 "Uitgangspunt is tenslotte hetzelfde als dat in het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden: het OM verstrekt volledige openheid over de inhoud van de gemaakte afspraak en de gebruikte opsporingsmethodieken; de processen-verbaal bevatten een waarheidsgetrouw en volledig beeld van de relevante handelingen tijdens de opsporing. Het betrachten van deze openheid is een noodzakelijke voorwaarde voor de mogelijkheid van rechterlijke toetsing." Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 1998-1999, 26294, nr. 3, p. 7.

hoogstens sprake kunnen zijn van een marginale toetsing: “De rechter-commissaris zal voorts op de hoogte moeten worden gesteld van eventuele afspraken die zijn gemaakt voor getuigenbescherming, voor zover deze deel uitmaken van de voorwaarden die in de afspraak worden genoemd. Het ligt in de rede dat de toetsing op dit laatste punt een marginale kan zijn; alleen in de gevallen dat aan de belangen van een der partijen kennelijk onevenredig voordeel of nadeel wordt toegebracht zal er reden voor ingrijpen zijn. De voorgestelde toetsing door de rechter-commissaris behelst geen volle toetsing, maar een toetsing van de rechtmatigheid van de voorgenomen afspraak. Het oog is daarbij in het bijzonder gericht op wat een redelijk oordelende officier van justitie met een in vrijheid verklarende getuige overeen kan komen in het licht van een door de ene zittingsrechter te beoordelen strafvermindering en de door een andere zittingsrechter te beoordelen bewijskracht van de afgelegde verklaring.”³³⁸ Zouden in de loop van de verdere procedure nog aanvullende afspraken met de getuige worden gemaakt, dan is daarop dezelfde normering als voor het maken van de eerste afspraak van toepassing.³³⁹

Overeenkomstige regeling als bij anonieme bedreigde getuige

Hoewel het niet met zoveel woorden door de wetgever wordt overwogen, lijkt de rol van de rechter-commissaris bij de toetsing van dit deel van de overeenkomst die een getuige met het Openbaar Ministerie sluit op de rol die de rechter-commissaris niet lang daarvoor had gekregen bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de anonieme bedreigde getuige. De consequentie van de toekenning van de status van anonieme bedreigde getuige is immers dat de verdediging de getuige niet kan horen zonder vergaande afschermingsmaatregelen teneinde onthulling van de identiteit van de getuige te voorkomen, en de zittingsrechter de getuige helemaal niet kan horen.³⁴⁰ In de praktijk komt het er meestal op neer dat de verdediging schriftelijke vragen aan de bedreigde anonieme getuige formuleert en de rechter-commissaris die vragen vervolgens aan de getuige voorlegt, waarbij de beantwoording ook nog eens voor een deel wordt achtergehouden. Ook het horen van personen naar aanleiding van de verklaring van de anonieme getuige kan afstuiten op het risico dat daarmee de identiteit van de getuige bekend zou kunnen worden.³⁴¹ Ter compensatie van deze inbreuk op het in art. 6 lid 3 EVRM verankerde recht van de verdachte om getuigen die tegen hem worden ingebracht te mogen ondervragen, schrijft art. 226e Sv voor dat de rechter-commissaris de betrouwbaarheid van de bedreigde getuige onderzoekt en daaromtrent in een proces-verbaal rekening afdelt. De betrouwbaarheidstoets die normaal gesproken is voorbehouden aan de zittingsrechter, is ten behoeve van de bescherming van de identiteit van de bedreigde

338 Idem, p. 11. Het criterium van de redelijk handelende officier van justitie zal zoals in hoofdstuk 5 zal blijken een belangrijke rol gaan spelen in het toetsingskader dat de Amsterdamse rechtbank in het onderzoek Passage vaststelde.

339 Idem, p. 14.

340 HR 20 april 1999, NJ 1999, 677.

341 Met name de ‘afstreep-redenering’ is in dat verband berucht: door het horen van getuigen zou men mogelijk kunnen vaststellen dat een bepaalde persoon de anonieme getuige niet is, waarmee de kring van personen die de anonieme getuige wel zou kunnen zijn kleiner zou worden en men aldus (te) dicht bij de identiteit zou kunnen komen. Zie Janssen 2012.

anonieme getuige dus ondergebracht bij de rechter-commissaris. Bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de overeenkomst van de kroongetuige is sprake van een soortgelijk mechanisme: omdat de zittingsrechter geen kennis kan nemen van stukken die niet in het procesdossier zijn opgenomen en aldus ook voor de verdediging beschikbaar dienen te zijn, is de informatieverstrekking ten aanzien van de gemaakte afspraken op het gebied van de getuigenbescherming ondergebracht bij de rechter-commissaris die, ter compensatie van kennisneming van die informatie door de verdediging en de zittingsrechter, een gemotiveerd rechtmatigheidsoordeel over die afspraken dient te geven. De rechter-commissaris toetst dus *omdat* de verdediging en de zittingsrechter dat niet kunnen doen, maar de toetsing is er ook voor de contractpartijen zelf. Door in een vroeg stadium een rechter bij de zaak te betrekken, is er een objectieve en van het Openbaar Ministerie los staande partij die kennis draagt van de tussen dat Openbaar Ministerie en de kroongetuige overeengekomen afspraken, die in geval van conflicten omtrent de inhoud van die afspraken of de wijze waarop daar uitvoering aan wordt gegeven door zowel de kroongetuige als het Openbaar Ministerie kan worden benaderd en die met kracht van autoriteit beslissingen kan nemen. Daarmee voorzagt het wetsvoorstel dus, anders dan later is verondersteld, wel in enige mate van rechtsbescherming voor zowel de kroongetuige als het Openbaar Ministerie.³⁴²

Met de herhaalde verzekering van de Minister dat de rechter-commissaris toezicht zou houden, welke verzekering niet los kan worden gezien van de hierboven genoemde unaniem aangenomen motie Kalsbeek-Jasperse dat overeenkomsten met criminelen onder toezicht van een rechter tot stand dienden te komen, lijken de Kamerleden op dit punt voldoende gerustgesteld. De toetsing door de rechter-commissaris van de gemaakte afspraken omtrent getuigenbescherming heeft in de verdere behandeling van het wetsvoorstel geen rol van betekenis meer gespeeld. Na de Memorie van Toelichting is het derde lid van art. 226j Sv en de daarin opgenomen expliciete veronderstelling dat de rechter-commissaris kennis zou nemen van de op het gebied van getuigenbescherming met de kroongetuige gemaakte afspraken, nooit meer ter sprake gekomen, noch bij de uitvoerige behandeling van wetsvoorstel 26294 tussen 1999 en 2001, noch bij behandeling van het 'reparatiewetje' 28017 enkele jaren later.

Conflicterende wetgeving

Het lijkt er daarmee op dat men bij de behandeling van het wetsvoorstel zodanig verstrikt is geraakt in de hierboven in hoofdstuk 2 beschreven thema's dat dit onderdeel eenvoudigweg ondergesneeuwd is geraakt. Daardoor is niet aan de orde gesteld dat het uitgangspunt dat de rechter-commissaris kennis neemt van de ten aanzien van getuigenbescherming gemaakte afspraken zoals deze uit art. 226j lid 3 Sv in combinatie met de daarop door de Minister gegeven toelichting kan volgen, met name in het belangrijke art. 226g Sv onvoldoende tot zijn recht komt en daarmee zelfs in strijd lijkt te zijn. In het laatste artikel staat dat de officier van justitie aan de rechter-commissaris kennis geeft van de afspraak die hij voornemens is te maken met de verdachte die bereid

342 Zie Bleichrodt 2010, p. 20 en Bleichrodt & Korten 2012, p. 1570.

is een getuigenverklaring af te leggen in een strafzaak, en staat voorts in het tweede lid welke elementen daartoe nauwkeurig op schrift dienen te worden gesteld. Behalve de misdrijven en de (mede)verdachten waarover de getuige kan verklaren en de strafbare feiten waarvoor de getuige zelf zal worden vervolgd, dienen op voet van sub c en d van het tweede lid de voorwaarden die aan de kroongetuige worden gesteld en de inhoud van de toezegging van de officier van justitie te zijn opgenomen. Onder het laatste mag zoals hiervoor uitvoerig besproken uitsluitend strafvermindering worden verstaan, hetgeen verklaart dat in enkelvoud over de toezegging van de officier van justitie wordt gesproken. Dat betekent dat de in het kader van getuigenbescherming gemaakte afspraken niet zonder meer onder deze laatste sub d kunnen worden begrepen. Hetzelfde geldt voor de in sub c genoemde voorwaarden: de zinsnede 'voorwaarden die aan de kroongetuige worden gesteld' kan de getuigenbeschermingslading ook niet dekken. Nu in het derde lid tot slot wordt bepaald dat de officier van justitie de rechter-commissaris de gegevens verschaft die hij voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de *in het tweede lid* bedoelde afspraak behoeft, roept dat de vraag op of art. 226g Sv de officier van justitie ruimte laat om informatie omtrent de met een getuige gemaakte afspraken omtrent getuigenbescherming te verstrekken.

Anderzijds: wanneer de officier van justitie die gegevens niet zou hoeven verstrekken dan slaat de laatste regel van art. 226j lid 3 nergens op en worden de hierboven weergegeven overwegingen van de Minister ook enigszins onnavolgbaar, om niet te zeggen onbegrijpelijk. De gedachte zou kunnen opkomen dat die afspraken rondom getuigenbescherming dan wellicht zouden moeten worden aangemerkt als een afspraak genoemd in art. 226g lid 4 Sv, waarin wordt bepaald dat afspraken die geen toezeggingen zijn maar wel voor het onderzoek van de zaak van betekenis kunnen zijn (kleine gunsten), in een proces-verbaal dienen te worden neergelegd. Die in het vierde lid bedoelde afspraken hoeven nu echter juist *niet* aan de rechter-commissaris te worden voorgelegd. Bovendien is dit vierde lid van art. 226g eerst bij brief van de Minister van 18 september 2000 aan het wetsvoorstel toegevoegd, en bestond deze ten tijde van de reactie van de Minister op het advies van de Raad van State en ten tijde van de Memorie van Toelichting dus nog helemaal niet.³⁴³ De verwarring wordt nog groter, wanneer diezelfde Minister in laatstgenoemde brief de toezegging dat getuigenbeschermingsmaatregelen zullen worden bevorderd als een kleine gunst als bedoeld in dat vierde lid lijkt aan te merken. De Minister spreekt in dit verband van een algemene zorgplicht van de Staat, die in feite geen onderdeel van een overeenkomst hoeft te vormen, reden waarom er geen bezwaar is om een dergelijke toezegging op te nemen in de overeenkomst wanneer een getuige daarom verzoekt. Wel merkt de Minister 'om misverstanden te voorkomen' nog eens expliciet op dat in dergelijke toezeggingen niet kan worden vooruitgelopen op de inhoud van de beslissingen van het College van Procureurs-generaal en, zo begrijp ik de Minister mede in het licht van het voorgaande, op de inhoud van de getuigenbeschermingsmaatregelen.³⁴⁴ De koppeling tussen het vierde lid van art. 226g en getuigenbescherming

343 Verslag van het schriftelijk overleg 18 september 2000, Kamerstukken II 1999-2000, 26294, 16.

344 Idem, p. 14.

ziet dus niet op de specifieke beschermingsmaatregelen die getroffen dienen te worden, doch uitsluitend op de algemene toezegging dat niet-gespecificeerde beschermingsmaatregelen indien nodig getroffen zullen worden.

Hoe één en ander zich verhoudt tot het voorgestelde derde lid van art. 226j of hetgeen dezelfde Minister daar in zijn reactie op Raad van State en in de Memorie van Toelichting over heeft gezegd, is niet duidelijk. Het aanmerken van getuigenbescherming als kleine gunst in de zin van art. 226g lid 4 Sv komt na deze brief nog maar één keer ter sprake, bij het wetgevingsoverleg van 2 april 2001. Van de Camp vraagt zich af of opgenomen worden in een getuigenbeschermingsprogramma nu als een kleine gunst kan worden aangemerkt of niet. De enige die daarop reageert is Rouvoet, die meent dat dit niet het geval is. Getuigenbescherming dient volgens hem als geheel apart staand van toezeggingen gezien te worden, waarbij hij lijkt uit te gaan van de volgorde dat er eerst een overeenkomst ex art. 226g Sv zal worden gesloten en pas daarna over getuigenbescherming zal worden gesproken.³⁴⁵ de Minister beperkt zich tot de mededeling dat het getuigenbeschermingsprogramma niet standaard is in dit soort zaken, maar dat er wel een speciale aanleiding te weten een reële bedreiging voor de getuige moet zijn.³⁴⁶

De rol van de rechter-commissaris bij de met een kroongetuige over getuigenbescherming te maken afspraken komt bij de rest van het wetgevingstraject van wetsvoorstel 26294 niet meer ter sprake. Wel komt het onderwerp getuigenbescherming zelf nog een enkele keer in de marge voorbij, maar dat leidt niet tot beschouwingen over de verhouding tussen de toezeggingen aan getuigen op voet van art. 226g Sv en de te nemen (concrete) beschermingsmaatregelen. Het lijkt er op dat mede door de invloed van de rapporten Craemer I en II de getuigenbeschermingsovereenkomst in de beleving van de parlementariërs een zodanig op zichzelf staand fenomeen is (geworden), dat men met de aanscherping van de wetssystematiek rondom toezeggingen aan kroongetuigen de compatibiliteit van de met de over getuigenbescherming te maken afspraken uit het oog is verloren. De tekst van het voorgestelde art. 226j Sv is bij de behandeling van wetsvoorstel 26294 ongewijzigd gebleven en na het aannemen van de wet dus opgenomen in het Wetboek van Strafvordering, inclusief de niet mis te verstane aanwijzing in de laatste regel van het derde lid. Voor zover financiële aspecten van getuigenbeschermingsmaatregelen al besproken zijn, zag dit vrijwel uitsluitend op de kosten van getuigenbeschermingsprogramma's en de vraag welk departement of ministerie daarvoor zou gaan betalen. Die

345 "Ik heb geen opmerkingen over artikel 226k gemaakt, omdat de regeling op dat punt voor mij acceptabel is. Ik wil wel dat onderscheid gemaakt blijft worden tussen het doen van toezeggingen door een officier van justitie en het aanbieden van een getuigenbeschermingsprogramma als er een afspraak is gemaakt (*mijn cursivering, SLJ*). Dat laatste beschouw ik meer als een consequentie dan een inhoudelijke toezegging teneinde tot een afspraak te komen. De getuigenbeschermingsprogramma's zijn een verhaal apart. Ze staan op een ander niveau dan toezeggingen tot strafvermindering. De limitativiteit komt niet in gevaar door die bepaling." Verslag van wetgevingsoverleg 2 april 2001, Kamerstukken II 2000-2001, 26294, nr. 30, p. 19.

346 Idem, p. 30, waarmee de minister overigens naar het zich laat aanzien reageert op een vraag van Niederer (p. 10) en niet op de door Van de Camp en Rouvoet besproken kwestie.

discussie werd vlot beslecht door de mededeling dat de kosten zouden worden voldaan uit de post geheime uitgaven van de begroting van Justitie en dat gelet op het geringe aantal extra personen dat al dan niet als direct gevolg van de kroongetuigenregeling gebruik zou maken van getuigenbeschermingsprogramma's die kosten zodanig klein werden geacht dat dit vooralsnog geen gevolgen zou hebben voor die begrotingspost.³⁴⁷

3.3.2 *Hernieuwde interesse in getuigenbescherming*

Opnieuw: de werkgroep Plooi

Zoals in het vorige hoofdstuk gezien nam de interesse in kroongetuigen en getuigenbescherming sterk toe als gevolg van de bedreigingen aan het adres van officier van justitie Plooi. In antwoord op de onder andere door Griffith gestelde Kamervragen beschrijft minister Donner in het kort de procedure bij de totstandkoming van getuigenbescherming, welke er op dat moment op neerkomt dat de hoofdofficier van justitie die verantwoordelijk is voor het onderzoek een schriftelijk verzoek tot het opstellen van een dreigingsanalyse en van een advies doet aan de Landelijke officier van justitie Getuigenbescherming. De Landelijke Officier beoordeelt het verzoek en zendt het door aan het College, dat daarop beslist. De Centrale Toetsingscommissie (CTC) heeft geen rol bij getuigenbescherming en geeft volgens de Minister slechts advies over keuzes in opsporings- en vervolgingsvragen, met name bijzondere opsporingsmethoden en afspraken met getuigen.³⁴⁸

Niet lang daarna zou de werkgroep van het Openbaar Ministerie waarin onder andere Plooi zelf zitting had, diens Advies Toezeggingen aan getuigen in strafzaken uitbrengen, waarin getuigenbescherming wel specifiek in relatie tot de overeenkomst ex art. 226g Sv wordt besproken. De werkgroep nam tot uitgangspunt dat in beginsel alle wederprestaties moeten kunnen worden toegezegd, zolang deze niet in strijd met de wet of anderszins ontoelaatbaar zijn, waarbij de getuige een reëel voordeel in het vooruitzicht wordt gesteld. "Wederprestaties die niet meer behelzen dan hetgeen waartoe de officier van justitie in een ander geval, zonder overeenkomst, op grond van de reguliere praktijk ook zou zijn overgegaan, kunnen om die reden niet worden toegezegd."³⁴⁹ Dat maakt dat het treffen van getuigenbeschermingsmaatregelen in de visie van de werkgroep geen toe te zeggen wederprestatie is, nu in geval sprake is van ernstige dreiging die onmiddellijk verband houdt met de verleende of te verlenen medewerking aan de politie of het Openbaar Ministerie, voor de overheid toch al een zorgplicht bestaat voor de veiligheid van de getuige. Anders dan in de Tweede Kamer het geval was, onderkent

347 Zie onder andere de brief van de Minister van Justitie van 30 maart 2000, TKTK 1999-2000, 26294, nr. 15, p. 6.

348 Aanhangel Handelingen II 2003-2004, nr. 917. Dat in de context van het laatste ook getuigenbeschermingsaspecten aan de orde (moeten) komen is opnieuw een voorbeeld van het processueel strikt handhaven van het onderscheid tussen de beide trajecten.

349 Advies toezeggingen aan getuigen in strafzaken, bijlage bij Kamerstuk 28017, p. 9.

de werkgroep wel met zoveel woorden dat een getuige beschermingsmaatregelen als voorwaarde zal stellen zonder welke de overeenkomst te getuigen niet tot stand komt, en dat de volgorde van één en ander dus niet zo eenduidig is als bij de parlementaire behandeling van de Wet Toezeggingen aan getuigen steeds al dan niet impliciet werd verondersteld. Daarmee voorziet de werkgroep dat een getuige specifieke wensen zal hebben ten aanzien van bepaalde beschermingsmaatregelen, maar dat dient buiten de sfeer van toezeggingen gehouden te worden: "Hoewel de ervaring leert dat getuigen vaak meer of andere beschermingsmaatregelen eisen dan waartoe de Staat op grond van zijn zorgplicht is gehouden, is de werkgroep van oordeel dat verdergaande bepalingen niet in deze overeenkomst kunnen worden vastgelegd."³⁵⁰ Daarmee lijkt de werkgroep stellig afstand te nemen van de gedachte dat een kroongetuige bij de totstandkoming van een overeenkomst zou kunnen onderhandelen over specifieke te nemen beschermingsmaatregelen, maar in een voetnoot die volgt op bovengenoemd citaat blijkt dat de te nemen beschermingsmaatregelen en de plichten die daar voor een getuige tegenover staan, wél vastgelegd moeten worden in een aparte overeenkomst. Hoe die aparte overeenkomst zich verhoudt tot de overeenkomst waarin de door de werkgroep voorgestelde toezeggingen zijn opgenomen en wat de volgorde of totstandkoming van de beide overeenkomsten moet zijn, blijft onbesproken in het advies. De rechter-commissaris heeft in de visie van de werkgroep geen rol bij het sluiten van een overeenkomst met een kroongetuige, hetgeen volgt uit het voorstel van de werkgroep om de procedure niet bij wet maar in een aanwijzing te regelen. Hoewel niet met zoveel woorden overwogen, betekent dit dat van een rechterlijke toetsing van de getuigenbeschermingsovereenkomst naar het oordeel van de werkgroep geen sprake kan zijn.³⁵¹

Oorverdovende stilte

In zijn brief van 1 juli 2004 gaat de Minister niet op dit deel van het advies in. Bij de bespreking van die brief in de Tweede Kamer op 8 september 2004 stelt alleen Grif-fith enkele korte vragen over de kosten en de effectiviteit van de getuigenbeschermingsprogramma's, kennelijk in aansluiting op de eerder dat jaar door haar gestelde schriftelijke vragen.³⁵² Antwoorden op die vragen komen er niet en een inhoudelijk debat over de juridische grondslagen van getuigenbescherming of de verhouding van getuigenbeschermingsmaatregelen tot toezeggingen, blijft uit. In de Eerste Kamer blijft het onderwerp getuigenbescherming zelfs geheel onbesproken.

De vraag of in het licht van het voorgaande kan of moet worden geconcludeerd dat de wet een toetsing door de rechter-commissaris van de met een kroongetuige eventueel

350 Idem.

351 Hoe dit uitgangspunt zich naar het oordeel van de werkgroep verhoudt tot de motie Kalsbeek-Jasperse die een rechterlijke toetsing van overeenkomsten met criminelen dringend voorschrijft, is niet duidelijk. In zijn algemeenheid overweegt de werkgroep dat het wetsvoorstel zijn oorsprong kende in de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden, maar dat met het verstrijken der jaren de rechtspraktijk bewezen heeft dat zij ook zonder wettelijke verankering kan. De motie Kalsbeek-Jasperse zal waarschijnlijk in datzelfde historische en (in de beleving van de werkgroep) achterhaalde licht zijn bezien.

352 Debat 8 september 2004, Kamerstukken II 2004-2005, p. 96-6205.

gemaakte afspraken omtrent getuigenbescherming dwingend voorschrijft, zal hieronder in paragraaf 4.2 nader worden besproken. Voor nu volsta ik met de constatering dat het wetsvoorstel op dit punt ongewijzigd is gebleven en noch de Minister, noch de Tweede Kamer noch de Eerste Kamer een standpunt over de werking van deze bepaling heeft ingenomen dat afwijkt van hetgeen in reactie op het advies van de Raad van State en in de Memorie van Toelichting was ingebracht. Op het eerste gezicht verhoudt de redactie van dat derde lid van art. 226j Sv in combinatie met de toelichting van de Minister zich niet met de veronderstelling dat de rechter-commissaris in het geheel niet geïnformeerd zou hoeven worden omtrent de te nemen getuigenbeschermingsmaatregelen. Het beleid van het Openbaar Ministerie op het gebied van getuigenbescherming spreekt niet van enige rol voor de rechter-commissaris. Dat beleid is in de Tweede Kamer in de vorm van de toentertijd geldende Richtlijn getuigenbescherming van het College van Procureurs-Generaal enkele malen onderwerp van discussie geweest, maar dat zag vooral op de relatie met de op grond van art. 226l Sv in te voeren Algemene Maatregel van Bestuur.³⁵³ In de Richtlijn, die later de status van een instructie heeft gekregen, staat de procedure bij de totstandkoming van de opname van een getuige in een getuigenbeschermingsprogramma uiteengezet. De procedure ziet op alle gevallen van getuigenbescherming en niet alleen op bescherming van de kroongetuige. Ook voor deze richtlijn geldt dat door de Minister steeds is benadrukt dat het natuurlijk niet de bedoeling is dat de richtlijn afwijkt van de wet of van de op te stellen Algemene Maatregel van Bestuur, maar dat een richtlijn de wet slechts verduidelijkt. Ook hier zijn de wettelijke kaders dus maatgevend.³⁵⁴ Dat kader is echter beperkt: de wettelijke grondslag voor getuigenbescherming wordt (geheel) geleverd door art. 226l Sv, in combinatie met het 'Besluit houdende regels ter uitvoering van art. 226l Wetboek van Strafvordering', oftewel het Besluit Getuigenbescherming.

3.3.3 *Het Besluit Getuigenbescherming*

Opnieuw: de Raad van State

Over deze Algemene Maatregel van Bestuur had de Minister al eerder kenbaar gemaakt dat gezien de opgedane ervaringen met de Instructie Getuigenbescherming, er wat hem betreft geen aanleiding was om deze te onderwerpen aan de zogenoemde voorhang-procedure waarbij de Tweede Kamer om goedkeuring van de AMvB wordt gevraagd.³⁵⁵ In zijn brief van 30 maart 2000 zegt de Minister toe de concept AMvB inzake getuigenbescherming aan de Kamer te zullen toezenden, hetgeen hij in het verslag van het

353 Het voorstelgestelde artikel 226l: "Onze Minister van Justitie kan op bij algemene maatregel van bestuur te bepalen wijze specifieke maatregelen treffen voor de feitelijke bescherming van getuigen, bedoeld in de artikelen 226a, 226g en 226k."

354 Algemene beraadslaging 15 maart 2000, p. 56-3999.

355 Nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II 1999-2000, 26294, nr. 6, p. 36. Een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) wordt beschouwd als een aan de regering gedelegeerde regelgevende bevoegdheid en vereist een advies van de Raad van State en publicatie in het Staatsblad. Het staat in hiërarchie direct onder de formele wet en boven de ministeriële regeling. Zie hierna paragraaf 4.1.1.

schriftelijk overleg van 18 september 2000 ook heeft gedaan. Vanuit de Kamer zijn voor zover te achterhalen geen kanttekeningen bij het concept Besluit Getuigenbescherming geplaatst. Wel is het concept Besluit uiteraard voorgelegd aan de Raad van State. Deze heeft op 29 oktober 2001 geadviseerd en was aanzienlijk milder dan over de Wet Toezeggingen aan Getuigen.³⁵⁶ De strekking van het ontwerpbesluit wordt onderschreven en er worden slechts enkele kanttekeningen geplaatst. Deze zijn opnieuw zeer relevant: behalve de verschillende getuigen waarop het Besluit van toepassing zal zijn, zien zij met name op de – gestelde – civielrechtelijke aard van de getuigenbeschermingsovereenkomst. De Raad wijst er op dat er niets is geregeld over geschillenbeslechting en dat het bij die stand van zaken denkbaar is dat geschillen over de uitleg van de overeenkomst tussen de Staat en de getuigen uiteindelijk door de civiele rechter worden beslecht. Er wordt geadviseerd om in de toelichting de “keuze voor de civiele overeenkomst en de civiele rechter te motiveren en om hierbij ook aandacht te schenken aan de mogelijkheden die wellicht binnen het bestuursrecht en het strafrecht aanwezig zijn voor het vastleggen van de wederzijdse verplichtingen en voor het beslechten van geschillen over de verplichtingen.” Verder vraagt de Raad aandacht voor de implicaties van identiteitswijziging op wetgevingsterrein en voor het gebruik van de term ‘bevoegd gezag’ in het ontwerpbesluit, die als verwarrend wordt aangemerkt.

Het is tekenend voor de positie van getuigenbescherming binnen de kroongetuigenregeling dat de Minister eerst op 14 december 2005 op het advies van de Raad van State reageert. Hij vindt ook dat er opmerkelijk veel tijd is verstreken, maar stelt dat dit is veroorzaakt door de parlementaire behandeling van de Wet Toezeggingen aan getuigen en de reparatiewet. De kritiek van de Raad van State dat het ontwerpbesluit in artikel 3 een ruimere categorie van personen voor bescherming in aanmerking laat komen dan waar de wet in voorziet, leidt ertoe dat nadat de beide wetsvoorstellen eindelijk waren aangenomen er meteen (weer) een reparatiewet komt die een tweede lid aan art. 126l Sv toevoegt dat getuigenbescherming voor andere categorieën van personen mogelijk maakt.³⁵⁷ Aan het advies van de Raad van State om aandacht te schenken aan de keuze voor de civiele overeenkomst en de civiele rechter zegt de Minister gevolg te hebben gegeven: in de nota van toelichting bij het Besluit wordt nader op dat onderwerp ingegaan. Ook aan de overige suggesties van de Raad van State wordt gevolg gegeven, met uitzondering van de aanbeveling om specifieke beschermingsmaatregelen die ertoe leiden dat wettelijke voorschriften buiten toepassing blijven, zoals identiteitswijziging, in het Besluit op te nemen. Het wordt vanuit het oogpunt van effectiviteit niet wenselijk geacht een opsomming te geven van specifieke beschermingsmaatregelen, omdat deze zijn toegesneden op specifieke situaties en specifieke getuigen. Een week na de reactie van de Minister op het

356 Advies Raad van State Besluit Getuigenbescherming, W03.01.0454/I, bijvoegsel Stcrt. 14 februari 2006, nr. 32.

357 Reparatiewet II Justitie, Kamerstukken II 2004-2005, 30171, nr. 1. Dat tweede lid luidt sindsdien: “Het eerste lid 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.”

advies van de Raad van State wordt het Besluit Getuigenbescherming aangenomen. Op een enkele wijziging na is het Besluit gelijklopend met het concept.³⁵⁸ Het zal gelijktijdig met de Wet Toezeggingen aan Getuigen op 13 maart 2006 in werking treden.³⁵⁹

Getuigenbescherming in zeer grote lijnen

In het Besluit worden kort en in zeer grote lijnen de grondslag en de procedure van getuigenbescherming neergelegd. Na de gebruikelijke definities van de verschillende begrippen in artikel 1 en de duiding van het onderdeel getuigenbescherming bij het Korps Landelijke Politiediensten onder gezag van de officier van justitie in artikel 2, wordt in artikel 3 het bereik van het Besluit neergelegd: voor getuigenbescherming komen in aanmerking anonieme bedreigde getuigen als bedoeld in art. 226a Sv, kroongetuigen ex art. 226g Sv, en al veroordeelde personen bedoeld in art. 226k Sv. Daarnaast is er een restcategorie van andere personen die medewerking hebben verleend aan de met opsporing en vervolging van strafbare feiten belaste autoriteiten, één en ander voor zover een dringende noodzaak tot beschermingsmaatregelen is ontstaan als gevolg van die medewerking en het daarmee verband houdende overheidsoptreden. Daarmee wordt getuigenbescherming dus ruimer getrokken dan uitsluitend het beschermen van personen die een rol als getuige spelen in een strafzaak en kunnen ook informanten of infiltranten een beroep op beschermingsmaatregelen doen, wanneer zij als gevolg van de bijstand aan de opsporing in gevaar zijn gekomen.³⁶⁰

De artikelen 4 tot en met 6 schetsen vervolgens de procedure die aan getuigenbescherming voorafgaat. Het College van Procureurs-Generaal is de bevoegde instantie om het Onderdeel getuigenbescherming van de KLPD (hierna: het Onderdeel getuigenbescherming) te vragen een dreigingsanalyse op te stellen ten behoeve van de in artikel 3 bedoelde persoon. Indien daaruit een dringende noodzaak tot het treffen van beschermingsmaatregelen blijkt, kan het College het Onderdeel getuigenbescherming opdragen maatregelen te treffen. In door de Minister aangewezen gevallen, dient het College de Minister in kennis te stellen van het voornemen tot het treffen van beschermingsmaatregelen. De opdracht tot het treffen van beschermingsmaatregelen is schriftelijk en vermeldt de geldigheidsduur, met uitzondering van spoedeisende zaken in welk geval de Minister of (een lid van) het College mondeling opdracht kan geven tot het treffen van tijdelijke noodmaatregelen. Behoudens dergelijke spoedeisende gevallen, vangt de uitvoering van de beschermingsmaatregelen pas aan wanneer de officier van justitie met de te beschermen persoon een schriftelijke overeenkomst heeft gesloten waarin “in ieder geval bepalingen zijn opgenomen omtrent de verplichtingen van de te beschermen persoon en van het onderdeel getuigenbescherming alsmede de gevolgen van niet-nakoming

358 De wijzigingen bestaan er uit dat in artikel 4 het aanvankelijk voorgeschreven schriftelijk verzoek van de Hoofd-Officier van Justitie is komen te vervallen, en dat in artikel 9 verzoeken tot getuigenbescherming van internationale gerechten zijn toegevoegd, welke laatste onder verantwoordelijkheid van de minister vallen.

359 Besluit Getuigenbescherming en nota van toelichting, Stb. 2006, nr. 21.

360 Dat was de reden dat de Raad van State constateerde dat een wettelijke grondslag voor de laatste categorie ontbrak, hetgeen leidde tot een aanvulling van artikel 226l Sv.

daarvan”.³⁶¹ Met een beschrijving van de procedure die moet worden gevolgd wanneer de geldigheidsduur van de opdracht tot beschermingsmaatregelen zal verstrijken, en de gang van zaken in geval een internationaal gerecht om bescherming van een getuige vraagt, wordt het Besluit afgesloten.

Het Besluit kan eufemistisch gesteld als een open structuur worden gekenschetst. Op het niveau van de wetgever zijn er geen beslissingen genomen over de feitelijke en juridische kaders waarbinnen getuigenbescherming dient plaats te hebben, anders dan het bepalen van de doelgroep in artikel 2. Daarmee is niet alleen de wijze van getuigenbescherming en de mogelijk zeer verstrekkende maatregelen die daartoe getroffen kunnen worden, geheel aan de praktijk overgelaten, maar ook is geen duidelijkheid gecreëerd omtrent de rechtspositie van de Staat of de getuige wanneer de totstandkoming of uitvoering van de overeenkomst onverhoopt tot problemen zou leiden. Er is niet vastgelegd in hoeverre de getuige invloed kan uitoefenen op de wijze waarop hij zal worden beveiligd, noch is vastgelegd welke eisen de Staat al dan niet aan een getuige kan of mag stellen en ook over een eventuele rechtsgang in geval van conflicten zwijgt het. In zoverre bevat het Besluit anders dan diens volledige naam doet vermoeden dus niet zo veel regels ter uitvoering van art. 226l Sv en dient één en ander kennelijk met name op het uitvoerende niveau van de Instructie Getuigenbescherming invulling te krijgen.

3.3.4 *De nota van toelichting bij het Besluit Getuigenbescherming*

Enkele piketpaaltjes

De keuze voor een invulling vanuit de praktijk wordt bevestigd aan het begin van de nota van toelichting, waar deze aanvangt met de mededeling dat het Besluit voor het grootste deel een formalisering van de bestaande praktijk betreft en slechts een algemeen kader voor de uitvoering van getuigenbescherming geeft, terwijl een verdere precisering van de procedures in de Instructie Getuigenbescherming is opgenomen.³⁶² Desalniettemin worden enkele belangrijke piketpaaltjes geslagen waar het dat algemene kader van getuigenbescherming betreft.

Allereerst wordt benadrukt, dat getuigenbeschermingsmaatregelen slechts worden getroffen voor de duur van de bedreiging tegen een persoon en dus geen permanent karakter hebben. Ook hebben de maatregelen volgens de nota in beginsel niet tot doel volledig in het levensonderhoud van de betrokken persoon te voorzien. De eigen verantwoordelijkheid van de te beschermen persoon wordt benadrukt, net als het feit dat wanneer de dreiging is geëindigd de zorgplicht van de overheid ophoudt en de betrokken persoon in staat wordt geacht weer zelfstandig te functioneren. Met een verwijzing naar de zojuist geschetste procedure waarbij uitsluitend het College bevoegd is te beslissen over

³⁶¹ Artikel 7 Besluit Getuigenbescherming.

³⁶² Zoals hierna in hoofdstuk 4 zal blijken bevat die Instructie nauwelijks aanvullende normering ten opzichte van het Besluit en de nota van toelichting.

het treffen van beschermingsmaatregelen wordt onderstreept dat noch de politie, noch de officier van justitie zonder onderliggend besluit van het College definitief toezeggingen kan doen omtrent het treffen van beschermingsmaatregelen.³⁶³ Beschermingsmaatregelen worden slechts dan getroffen wanneer een 'ernstige en serieus te nemen dreiging bestaat die direct verband houdt' met de door de bedreigde persoon te verlenen of verleende medewerking aan de politie of het Openbaar Ministerie en het overheidsoptreden dat daarmee verband houdt. De beoordeling van de ernst van dreiging geschiedt aan de hand van een dreigingsanalyse en kan er onder omstandigheden toe leiden dat ook het gezin of naaste familieleden van de bedreigde persoon worden beveiligd, echter alleen voor zover deze een 'nauwe betrekking' met de bedreigde persoon onderhouden.³⁶⁴

In de nota van toelichting wordt ook in geval van een kroongetuige de hand gehouden aan de aanvraag- en besluitvormingsprocedure zoals die uit het Besluit volgt. Weliswaar wordt het 'denkbaar' geacht dat degene die overweegt op voet van art. 226g Sv een deal met de officier van justitie te maken daarbij ook als voorwaarde stelt dat voor hem getuigenbeschermingsmaatregelen worden getroffen, maar er wordt benadrukt dat de beslissing of daartoe de mogelijkheid bestaat pas kan worden genomen na de dreigingsanalyse van het Team Getuigenbescherming en nadat de gebruikelijke procedure is afgewikkeld. In die dreigingsanalyse kan het Onderdeel getuigenbescherming voorstellen doen over de te treffen maatregelen om de dreiging te keren, welke afhankelijk van de aard en de ernst van de dreiging zullen variëren in duur en intensiteit. Tevens wordt het Onderdeel getuigenbescherming geacht te adviseren over de uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregelen, waarbij aandacht dient te worden besteed aan de gevolgen die de maatregelen kunnen hebben voor het leven van de te beschermen persoon en zijn eventuele gezinsleden, maar ook aan het psychologische profiel van de te beschermen persoon die indien nodig mag worden verzocht daartoe mee te werken aan een psychologisch onderzoek.

Een blinde vlek bij de wetgever

De regel dat in geval van een kroongetuige de gebruikelijke procedure afgewikkeld dient te worden, roept de vraag op in hoeverre de wetgever bij de totstandkoming van het Besluit onder ogen heeft gezien dat de gang van zaken bij zo een kroongetuige mogelijk een andere volgorde zou hebben dan diezelfde wetgever bij de bespreking van dat andere deel van de kroongetuigenregeling, de overeenkomst met het Openbaar Ministerie die door de Wet Toezeggingen aan getuigen wordt geregeld, voor ogen stond. Enerzijds blijkt uit de nota dat is voorzien dat de kroongetuige voorafgaand aan het sluiten van een overeenkomst ex art. 226g Sv als voorwaarde zou stellen dat getuigenbeschermingsmaatregelen zullen worden getroffen, terwijl anderzijds wordt vastgehouden aan de gebruikelijke procedure waarin daarover geen concrete toezeggingen kunnen worden gedaan. Dat roept de vraag op, of de wetgever er ten tijde van dit Besluit vanuit ging dat met de overeenkomst ex art. 226g Sv mocht worden gewacht tot er duidelijkheid voor de

³⁶³ Nota van toelichting bij het Besluit Getuigenbescherming, p. 4.

³⁶⁴ Idem, p. 9.

kroongetuige zou zijn ten aanzien van de vraag of beschermingsmaatregelen voor hem zouden worden getroffen, of dat men heeft vastgehouden aan het ten tijde van de behandeling van de Wet Toezeggingen aan getuigen bestaande uitgangspunt dat er éérst een overeenkomst ex art. 226g Sv zou worden gesloten, en dat pas daarna zou worden bezien of en zo ja welke beschermingsmaatregelen zouden moeten worden getroffen. In de laatste visie werden de maatregelen als een consequentie van de in de overeenkomst ex art. 226g Sv gedane toezegging gezien, en niet als een toezegging op zich.³⁶⁵ Met die laatste veronderstelling worden de gang van zaken in de praktijk en de positie en persoon van iemand die voldoende ingevoerd is in het criminele milieu om als kroongetuige te kunnen fungeren, echter onvoldoende onderkend. De nota van toelichting sluit wat dat betreft beter aan bij de realiteit wanneer deze stilliger van toon veronderstelt dat een kroongetuige de toezegging dat getuigenbeschermingsmaatregelen *zullen worden getroffen* als voorwaarde zal stellen. Daaruit blijkt echter niet of, zoals de werkgroep Plooi in diens advies schreef, tevens onder ogen is gezien dat een kroongetuige specifieke wensen zal hebben over de manier waarop hij zal worden beveiligd, wie er wordt beveiligd, over de financiële kant van de zaak, enzovoorts, en dat hij daar dus wél over zal willen onderhandelen. Op dit punt zwijgt de nota van toelichting.

De combinatie van de omkering van de volgorde van de te sluiten overeenkomsten en de onduidelijkheid over de onderhandelingspositie van de kroongetuige waar het de invulling van de getuigenbescherming betreft, vormt de achilleshiel van de kroongetuigenregeling. Het mag dan ook enigszins verbazingwekkend worden genoemd dat de Tweede Kamer, die zo ontzettend kritisch was op toezeggingen die met name *niet* aan een kroongetuige gedaan mochten worden en die zich zo heeft ingespannen om te voorkomen dat een kroongetuige zou kunnen onderhandelen over andere zaken dan strafvermindering, waarbij met name financiële beloningen als zeer onwenselijk werden afgewezen, de uitvoering van de getuigenbeschermingsmaatregelen en de onvermijdelijke financiële aspecten die daarmee samenhangen geheel buiten beschouwing heeft gelaten. In het licht van al hetgeen hierboven in hoofdstuk 2 is weergegeven omtrent de pogingen van die wetgever om de wettelijke regeling aan te scherpen en sluitend te krijgen en te voorkomen dat een kroongetuige in welke vorm dan ook een financiële beloning of financiële voordelen zou kunnen behalen aan het als getuige afleggen van verklaringen, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de Tweede Kamer er van uit is gegaan dat de te beschermen persoon geen inspraak zou hebben of eisen zou kunnen stellen over de specifieke aard van de jegens hem te nemen beschermingsmaatregelen. Mogelijk dat daarbij de wijze van persoonsbeveiliging zoals deze binnen het Stelsel bewaken en beveiligen plaatshad, waarbij het onderhandelen over de beschermingsmaatregelen nadrukkelijk werd uitgesloten, een rol heeft gespeeld. Ik kom daar op terug.

De getuigenbeschermingsovereenkomst

Zoals toegezegd aan de Raad van State is de nota van toelichting wel tamelijk uitgebreid over de getuigenbeschermingsovereenkomst die ten grondslag dient te liggen aan

³⁶⁵ Zie Rouvoet in voetnoot 345.

de feitelijke beschermingsmaatregelen. Wat het type rechtsbetrekking betreft is de nota echter met name declaratoir van aard: “In de overeenkomst, die civielrechtelijk van aard is, zijn de rechten en plichten van beide partijen omschreven, alsmede de gevolgen van niet-nakoming van die plichten”.³⁶⁶ Uit die overeenkomst vloeit volgens de nota voor de Staat een inspanningsverplichting voort tot het treffen van passende beschermingsmaatregelen, terwijl het voor de te beschermen persoon vooral verplichtingen betreft die het mogelijk maken de beschermingsmaatregelen doeltreffend en veilig uit te voeren. Wanneer de te beschermen persoon die verplichtingen niet nakomt, kan dit leiden tot een wijziging of zelfs beëindiging van de maatregelen. De beslissing daarover ligt opnieuw bij het College. Geschillen over de overeenkomst zullen in beginsel bij de civiele rechter worden beoordeeld, tenzij beide partijen arbitrage overeenkomen. Over normering binnen het strafrechtelijk domein middels raadkamerprocedure is de nota kort: dat kan alleen wanneer het wetboek daarin voorziet. Dat is echter niet het geval en het voorzien in zo een regeling wordt niet noodzakelijk geacht, “gelet op het uiterst geringe aantal keren dat de bedoelde geschillen voorkomen.”³⁶⁷

Hoewel in de nota uiteindelijk niet minder dan driemaal wordt gesteld dat de getuigenbeschermingsovereenkomst een civielrechtelijke overeenkomst is, wordt niet nader ingegaan op de vraag waarom dit het geval zou zijn. Mogelijk dat hier de bevindingen van de Commissie Craemer I doorwerken, die een soortgelijk standpunt innam, of dat men uitsluitend gekeken heeft naar de vorm van de rechtsbetrekking, waarin twee partijen schriftelijk de wederzijdse rechten en plichten vastleggen en welke vorm inderdaad civielrechtelijke trekken heeft. Zoals hierboven in paragraaf 1.3 beschreven is het echter de vraag of die vorm voldoende zwaarwegend kan worden geacht om de kleur van de rechtsbetrekking geheel te bepalen en of het feit dat de overeenkomst wordt aangegaan met het Openbaar Ministerie dat daarmee handelt ter handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde, niet reeds tot de conclusie dient te leiden dat de getuigenbeschermingsovereenkomst hoofdzakelijk strafrechtelijk van aard is. Dit nog los van het feit dat deze getuigenbeschermingsovereenkomst als een bijna noodzakelijke resultante van de verklaringsovereenkomst ex art. 226g Sv werd en wordt aangemerkt en deze daarmee dus op zijn minst nauw samenhangt met een overeenkomst die in ieder geval als zuiver strafrechtelijk wordt gezien. Bovendien had de Commissie Craemer de getuigenbeschermingsovereenkomst juist vanwege diens vermeende civielrechtelijke karakter ondergebracht bij de Minister van Justitie en niet bij het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie heeft bij monde van het College zelfstandig besloten dat deze de getuigenbescherming aan zichzelf wenste te houden, waarbij de samenhang met de strafrechtelijke verklaringsovereenkomst ongetwijfeld een zwaarwegende rol heeft gespeeld. Of dat naar het oordeel van Craemer en zijn eerste of tweede commissie gevolgen had voor de aard van de rechtsbetrekking, blijkt niet. Ondanks de verduidelijking die de Raad van State juist op dit punt vroeg, en de verzekering van de Minister dat aandacht zou worden geschonken aan de mogelijkheden die binnen het bestuursrecht en

366 Idem, p. 7.

367 Idem, p. 8.

het strafrecht aanwezig zouden kunnen zijn, is dit aspect vrijwel geheel onbelicht gebleven. Over de strafrechtelijke weg wordt slechts gesteld dat deze niet mogelijk is nu die op dit moment niet bestaat, maar zeker nu deze relatief eenvoudig had kunnen worden ingebracht in de sinds jaar en dag bestaande raadkamerprocedure is het argument om daar van af te zien weinig overtuigend: dat er op dat moment kennelijk weinig geschillen zijn over getuigenbescherming zegt niets over de stand van zaken in de toekomst. Zeker nu het Besluit stelt te voorzien in een (noodzakelijk geachte) wettelijke grondslag van getuigenbescherming, is het niet voorzien in een rechtsgang voor de daarbij betrokken partijen een vanuit wetgevingsperspectief moeilijk te begrijpen keuze. Dit alles nog los van het feit dat getuigenbescherming en overeenkomsten met kroongetuigen, in ieder geval volgens de daarbij betrokken Ministers, per definitie weinig voor zullen komen, en de hele exercitie dus sowieso gedaan wordt ten behoeve van een gering aantal gevallen.³⁶⁸

Uiteindelijk komt het er op neer dat ook dit formele aspect van de getuigenbeschermings-overeenkomst niet op wetgevingsniveau is vastgelegd, net zoals dat voor het grootste deel van de inhoud van de getuigenbeschermingsovereenkomst geldt. Normering en toetsing worden geacht plaats te hebben binnen het privaatrechtelijk domein, waarmee behoudens het geval dat tussen de partijen arbitrage overeen is gekomen, de civiele rechter als exclusieve toetsende instantie wordt aangewezen. Is er wel een arbitrageclausule in de overeenkomst opgenomen – en de nota lijkt daar enigszins op aan te sturen – dan is op voet van het vierde boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering buiten de arbiter uitsluitend de voorzieningenrechter nog bevoegd.³⁶⁹ Daarmee is de kwestie buiten het gesloten verband van de arbitrage dus geheel terechtgekomen bij de ‘restrechter’ bij uitstek, met alle beperkingen van dien. Zoals de praktijk heeft uitgewezen heeft dat tot de nodige problemen geleid op het moment dat in weerwil van de in de nota opgenomen verwachting er toch hoog oplopende geschillen ontstonden tussen het Openbaar Ministerie en de beveiligde persoon, maar daarover meer in het volgende hoofdstuk. Waar met de Wet Toezeggingen aan Getuigen een strikte en tamelijk gedetailleerde wettelijke regeling is neergelegd voor het aangaan van de strafrechtelijke overeenkomst, moet worden geconstateerd dat dit voor de (al dan niet) privaatrechtelijke rechtsbetrekking die ontstaat wanneer een getuigenbeschermingsovereenkomst wordt gesloten, is nagelaten. Zowel het Besluit Getuigenbescherming als de bijbehorende nota van toelichting laat de invulling, normering en toetsing van getuigenbeschermingsovereenkomsten in zeer grote mate over aan de praktijk.

368 Een vergelijking met de wetgeving op het gebied van de afgeschermd getuige dringt zich op. Deze regeling die in art. 226m e.v. Sv is neergelegd, werd destijds naar aanleiding van een individuele strafzaak met grote spoed ingevoerd. Zeker gezien het zeer uitzonderlijke karakter van de regeling, waarbij bijvoorbeeld de beslissing of een afgelegde verklaring bij de processtukken zou worden gevoegd deels bij de afgeschermd getuige zelf werd gelegd, was er vanuit wetenschap en praktijk meteen veel kritiek op de regeling. Nadat het oordeel van de rechter in hoger beroep anders was uitgevallen was de zin aan de regeling vrijwel direct weer komen te ontvallen. Uit een recent verschenen WODC-rapport blijkt dat de bepaling in de 5 jaar sinds deze van kracht is geworden nog nooit is gebruikt. Zie o.a. Bokhorst 2012.

369 Artikel 1022 Rv.

Eerste contouren van kroongetuigenproblematiek

Juist met het oog op de zeer uitvoerige bespreking van de toezeggingen die het Openbaar Ministerie aan een kroongetuige wel of niet zou mogen doen en het gebrek aan vertrouwen in het Openbaar Ministerie zoals dat door de verschillende Kamerleden werd geëtaleerd, is het vertrouwen dat hiermee in datzelfde Openbaar Ministerie en de opsporingsfunctionarissen wordt gesteld opzienbarend te noemen. Het gevolg is niet alleen dat de grondslag voor de veronderstelling dat de getuigenbeschermingsovereenkomst een civiele rechtsbetrekking oplevert niet duidelijk is, maar ook en daarmee samenhangend, dat de rechtspositie van de bij die getuigenbeschermingsovereenkomst betrokken partijen niet is vastgelegd. Dat heeft niet alleen gevolgen voor de totstandkoming van die rechtsbetrekking en de rechten en plichten die de daarbij betrokken partijen over en weer hebben of kunnen hebben, maar ook voor de rechtsbescherming die beide partijen kunnen invoeren op het moment dat er conflicten ontstaan over die overeenkomst, of dit nu totstandkoming, inhoud of nakoming betreft.³⁷⁰ Nu er vrijwel niets is geregeld over die inhoud van de te sluiten overeenkomst en de volgorde van onderhandelingen die de gemiddelde kroongetuige er op na zal houden onvoldoende onderkend lijkt te zijn, ligt het voor de hand dat dergelijke conflicten ontstaan. De Wet toezeggingen aan getuigen voorziet, in ieder geval ten tijde van de indiening van het wetsvoorstel, in een toetsing van de getuigenbeschermingsovereenkomst door de rechter-commissaris, maar die toetsing verhoudt zich moeilijk met de per declamatie in het leven geroepen civielrechtelijke aard van de getuigenbeschermingsovereenkomst. Bovendien zwijgt het Besluit over een rol van de rechter-commissaris.

Al met al worden langzaam de contouren zichtbaar van de problematiek zoals deze in de inleiding en probleemstelling van dit proefschrift is neergelegd: een vermenging van rechtsbetrekkingen die zowel op materieelrechtelijk als op procedureel gebied niet met elkaar in overeenstemming zijn te brengen en op enkele punten zelfs lijnrecht tegenover elkaar staan.

³⁷⁰ Bleichrodt en Korten spreken in dit verband van een juridisch, door wetgeving en wetenschap verlaten niemandsland. Bleichrodt & Korten 2012, p. 1564.

