



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## De criminele burger in de opsporing: back to the nineties?

Janssen, S.L.J.; Altena, J.; Cnossen, J.; Crijns, J.; Schuyt, P.; Voorde, J. ten

### Citation

Janssen, S. L. J. (2021). De criminele burger in de opsporing: back to the nineties? In J. Altena, J. Cnossen, J. Crijns, P. Schuyt, & J. ten Voorde (Eds.), *In onderlinge samenhang: Liber Amicorum Tineke Cleiren* (pp. 761-777). Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3464155>

Version: Publisher's Version  
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)  
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3464155>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# DE CRIMINELE BURGER IN DE OPSPORING: BACK TO THE NINETIES?<sup>1</sup>

*Sander Janssen*

## 1 INLEIDING

Een arrest van de Hoge Raad, een omvangrijk WODC-rapport, een nieuwe Aanwijzing, buitensporig geweld rond een kroongetuige, de eerste zaak met een criminele burgerinfiltrant, een nieuw richtinggevend arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en toekomstige wetgeving in de grote operatie ter Modernisering van het Wetboek van Strafvordering: na jarenlang een sluimerend bestaan te hebben geleid, staat de inzet van criminele burgers in het strafproces weer volop in de aandacht van procesdeelnemers en van de media. Was aanvankelijk de bedoeling deze bijdrage heel actueel te schrijven over de barrage aan wet- en regelgeving die als gevolg van Corona vanuit verschillende lagen van de overheid in zeer korte tijd werd geproduceerd en hoe dat alles zich verhoudt tot het legaliteitsbeginsel, een onderwerp waar Tineke zich in haar lange en nederig makende carrière intensief mee bezig heeft gehouden, deze ontwikkelingen op het gebied van kroongetuigen, getuigenbescherming en infiltranten maakten het onmogelijk deze eerder verkende thematiek niet van een update te voorzien.<sup>2</sup>

Hoewel de inzet van een criminele burger in een opsporingsonderzoek om beter zicht te krijgen op het reilen en zeilen in een criminele organisatie en bewijs te vergaren tegen individuele verdachten nog altijd redelijk zeldzaam is, is wel degelijk zichtbaar dat in toenemende mate verschillende vormen hiervan terugkeren in de Nederlandse strafrechtspleging. Er lopen momenteel verschillende procedures waarin de inzet van criminelen het belangrijkste deel van het bewijs moet leveren. In het niet eens zo recente verleden werd op basis van de grote problemen die er als gevolg van dit opsporingsmiddel waren geweest met name op het gebied van veiligheid, integriteit en de beheersbaarheid van het opsporingsproces, ervoor gekozen deze wijze van opsporing helemaal niet of slechts onder zeer strikte voorwaarden te laten plaatshebben. Deze bijdrage wil vooral verkennen wat er van die voorwaarden is overgebleven en in hoeverre er een adequaat en passend wettelijk

---

1 Een bewerkte versie van dit stuk is met het oog op de actualiteit eerder verschenen in het NJB (2020 p. 2376-2383).

2 Dat, en dat legaliteitsbeginsel is super ingewikkeld en de omvang van genoemde wet- en regelgeving was precies zo indrukwekkend als gedacht. Dat kon er met thuisblijvende kinderen gewoon even niet bij.

raamwerk ligt dat bewerkstelligt dat Openbaar Ministerie en politie weten binnen welke grenzen zij de opsporing vorm moeten geven, de risico's voor alle betrokkenen waaronder zowel de ingezette burger als de verdachten als hun naasten zoveel mogelijk worden verkleind en er uiteindelijk bewijsmateriaal vergaard wordt dat door de rechter zo volledig mogelijk gecontroleerd en beoordeeld kan worden. Kortom, dat strafvordering plaatsheeft op een bij de wet voorziene wijze.<sup>3</sup>

Hieronder zullen na een korte historische en juridische schets de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van de inzet van criminele burgers worden besproken. Allereerst de kroongetuige, waar de langdurige juridische strijd rondom de inzet van kroongetuigen in het onderzoek Passage tot een voorlopig eind is gekomen met het arrest van de Hoge Raad van 23 april 2019. Het onderwerp staat met de kroongetuige Nabil B. in het onderzoek Marengo echter opnieuw prominent op de maatschappelijke en juridische agenda. Dit keer (vooralsnog) niet zozeer als gevolg van de al dan niet door het Openbaar Ministerie aan hem gedane toezeggingen, maar door de persoon van deze kroongetuige en de ongekend gewelddadige organisatie waarbinnen hij zou hebben gefunctioneerd. Het gaat (opnieuw) vooral om de getuigenbeschermingsproblematiek die onlosmakelijk met de inzet van een kroongetuige is verbonden waarbij het ter beschikking staande instrumentarium, zowel in juridische als zeker ook in feitelijke zin, tekortschiet. In het derde deel zal gekeken worden naar de herintroductie in het Nederlandse opsporingsonderzoek van de criminele burgerinfiltrant zoals deze sinds 2018 in het in Noord-Nederland draaiende onderzoek Vidar heeft plaatsgehad. Na in het vierde deel het opmerkelijke arrest *Adamčo tegen Slowakije* van het Europees Hof te hebben besproken en vooruit te blikken naar toekomstige wetgeving zal in de conclusie worden gezien in hoeverre het juridisch raamwerk dat beschikbaar is voor de inzet van burgers in de opsporing afdoende is om dat op een veilige en gecontroleerde wijze te laten plaatshebben.

## 2 RESULTATEN UIT HET VERLEDEN ...

Het was bij uitstek de toepassing van buitenwettelijke opsporingsmethoden die ten grondslag lag aan een crisis in de strafrechtspleging die leidde tot een uitvoerig onderzoek door de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, naar diens voorzitter beter bekend als de Commissie-Van Traa. Het onderzoek resulteerde in een alarmerend rapport dat op 1 februari 1996 aan de voorzitter van de Tweede Kamer werd aangeboden.

---

3 Waarmee we dus toch weer terug zijn bij het legaliteitsbeginsel en bij Tineke: C.P.M. Cleiren, *De openheid van de wet, de geslotenheid van het recht. Een onderzoek naar de betekenis van art. 1 Sv voor onze huidige strafrechtspleging* (oratie Rotterdam), Arnhem: Gouda Quint 1992.

Na een jaar onderzoek constateerde de Commissie dat bij de opsporing en bestrijding van georganiseerde criminaliteit te vaak was gezondigd tegen de gulden regel: ‘geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid, geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording.’<sup>4</sup> Het gevolg daarvan was volgens de Commissie een ernstige crisis in de opsporing. Met name het ‘runnen’ van criminelen bleek gierend uit de klauwen gelopen. Behalve op politie en justitie is de Commissie ook kritisch op de wetgever: die heeft op dit precare terrein ten onrechte het initiatief om normen te stellen aan het Openbaar Ministerie en de rechter gelaten:

‘De verschillende machten in de staat dienen hun verantwoordelijkheid te nemen. De wetgever dient het gebruik en de organisatie van de opsporingsmethoden te normeren. De uitvoerende macht dient op te sporen en te vervolgen volgens de normen van de wetgever. De rechterlijke macht dient de toepassing van het gebruik van de methoden aan deze normen te toetsen. De balans tussen de machten laat niet toe dat de rechtsstaat zich tot een “rechtstaat” ontwikkelt. Zo’n ontwikkeling zou afbreuk doen aan het vertrouwen in de democratische rechtsstaat waarin regering en parlement de belangrijkste regels stellen.’<sup>5</sup>

In feite zijn deze stevige woorden van de Commissie niet veel meer of minder dan een pleidooi om het legaliteitsbeginsel in ere te herstellen. Dat behelst allereerst een beteugeling van de staatsmacht: ook (juist) de overheid dient binnen de kaders van recht te opereren. Met name binnen het strafrecht kan de macht van de staat over een burger zich immers ten volle doen gelden en kan die machtsuitoefening voor een burger grote gevolgen hebben: de Staat kan de burger rechtens beroven van zijn vrijheid en de opsporing van strafbare feiten brengt onvermijdelijk schendingen van burgerrechten en vrijheden mee zoals inmenging in de persoonlijke levenssfeer, maatregelen die raken aan de onschendbaarheid van het lichaam, en inbreuken op het eigendomsrecht. De Grondwet eist voor deze en andere inbreuken nadrukkelijk een wettelijke grondslag,<sup>6</sup> en mede daarom is het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel prominent en stellig gecodificeerd in het eerste artikel van het Wetboek van Strafvordering: ‘Strafvordering heeft alleen plaats op de wijze bij de wet voorzien.’

Dat strikte uitgangspunt is in de loop der jaren wel wat gerelativeerd. Zo oordeelde de Hoge Raad dat verrichtingen van opsporingsambtenaren waarmee slechts een beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt gemaakt, een toereikende wettelijke grondslag

---

4 Eindrapport Enquête opsporingsmethoden, *Kamerstukken II 1995/96*, 24072, nr. 11, p. 9.

5 Eindrapport Enquête opsporingsmethoden, p. 415.

6 Zie resp. art. 10, 11, 14 en 15 Gw.

hebben in de globale taakomschrijving van artikel 2 (inmiddels art. 3) Politiewet.<sup>7</sup> Bovendien hanteert de Hoge Raad het uitgangspunt dat de wet ‘geen uitputtende regeling van te hanteren opsporingsmethodes behelst’ en dat dus ook niet expliciet in de wet geregelde vormen van opsporing onder omstandigheden rechtmatig ingezet kunnen worden.<sup>8</sup> Deze relativeringen hebben echter wel grenzen. Naast opsporingsmethoden waarmee stelselmatig een meer dan lichte inbreuk wordt gemaakt op rechten en vrijheden van burgers, behoeft een bevoegdheid die zeer risicovol wordt geacht voor de integriteit en beheersbaarheid van de opsporing, altijd een voldoende specifieke basis in het Wetboek van Strafvordering, zo oordeelde destijds de wetgever.<sup>9</sup>

Een andere ontwikkeling die de laatste decennia een grote vlucht heeft genomen, is de ontwikkeling van beleid door het Openbaar Ministerie waarin het eigen handelen wordt genormeerd, zonder dat de wetgever daaraan te pas komt. Dat hoeft niet per definitie problematisch te zijn wanneer er sprake is van een gewijzigd inzicht of van nieuwe maatschappelijke eisen of wensen; opvattingen veranderen en beleid kan een praktische oplossing bieden voor actuele problemen die ten tijde van het opstellen van wetgeving niet bestonden of niet waren voorzien. De waarborgen waarmee het wetgevingsproces is omgeven en het democratisch mandaat dat daar (wel) gewaarborgd is, zijn bij dergelijk beleid echter niet aanwezig, en zeker wanneer het gaat om preciaire zaken waarbij fundamentele belangen van de burger of de integriteit van de overheid in het geding zouden kunnen komen, moet terughoudend met dergelijke beleidsontwikkeling worden omgegaan. Het blijft met een variatie op de uitdrukking de slager die niet zijn alleen zijn eigen vlees keurt maar ook bepaalt aan welke vereisten dat vlees moet voldoen. Het nastreven van effectieve bestrijding van criminaliteit, niet zelden op eenzame hoogte op de lijst van doelen van het Openbaar Ministerie (en bij de *law and order* propagerende delen van de wetgevende macht) wil er nog wel eens toe leiden dat de meer abstracte, rechtsstatelijke belangen ondergeschikt dreigen te raken: ‘Waar de hoogste prioriteit wordt toegekend aan “criminaliteitsbestrijding”, kan bij de afweging uiteindelijk vrijwel alles daaraan ondergeschikt worden gemaakt.’<sup>10</sup>

Het is juist tegen deze achtergrond dat de Commissie Van Traa erop wijst dat het gebruik van criminele burgers in de opsporing grote risico’s met zich brengt voor alle betrokkenen en voor de integriteit van het strafproces en de overheid als geheel. Het gebruik van kroongetuigen werd door de Commissie acceptabel geacht wanneer daarvoor een expliciete wettelijke basis zou worden gecreëerd en wanneer ondergrenzen in acht zouden

7 HR 19 december 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZD0328, NJ 1996/249 (*Zwolsman*) en HR 20 januari 2009, ECLI:NL:HR:2009:BF5603, NJ 2009/225.

8 HR 20 december 2011, ECLI:NL:HR:2011:BS1742, NJ 2012/160.

9 Memorie van Toelichting bij de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden, *Kamerstukken II* 1996/97, 25403, nr. 3, p. 3.

10 A.C. ’t Hart, *Openbaar Ministerie en rechtshandhaving*, Arnhem: Gouda Quint 1994, p. 189.

worden genomen: geen immuniteit en geen financiële beloning. Bovendien werd gepleit voor onafhankelijk toezicht nu het zonder meer accepteren van deals met criminelen de weg zou kunnen openen naar een ongewenste afhankelijkheidsverhouding tussen justitie en de crimineel.<sup>11</sup> Deze laatste aanbeveling wordt ten tijde van de behandeling van het eindrapport van de Commissie aangescherpt en algemener gemaakt middels een motie van het lid Kalsbeek-Jasperse dat afspraken met criminelen te allen tijde onder toezicht van een rechter tot stand dienen te komen.<sup>12</sup> Het zou nog tot 2005 duren voordat de gewenste wettelijke verankering van het gebruik van kroongetuigen er kwam. Voor criminele burgerinfiltranten was er naar het oordeel van de Commissie helemaal geen ruimte: gezien de grote problemen die waren ontstaan, zou van de inzet daarvan geheel moeten worden afgezien.<sup>13</sup> Toen in het kader van de nieuw in te voeren Wet BOB de artikelen 126h Sv en 126w Sv – waarin de voorwaarden zijn neergelegd waaronder respectievelijk een opsporingsambtenaar en een burger als infiltrant mogen worden ingezet – werden besproken was dit voor de Kamer reden te onderstrepen dat de nieuw toe te kennen bevoegdheid niet zag op de inzet van een criminele infiltrant en werd dit politie en justitie in een afzonderlijke motie expliciet verboden.<sup>14</sup> Na deze motie werd de nieuwe Wet BOB aangenomen.

Zoals het wel vaker gaat met akelige gebeurtenissen zakt de herinnering aan de excessen uit de IRT-tijd echter onvermijdelijk weg in het collectieve (en parlementaire) geheugen, en in de loop der jaren wordt vanuit het bekende mantra dat men zonder de inzet van criminele burgers de strijd met de zware georganiseerde criminaliteit dreigt te verliezen gepleit voor meer ruimte op dit terrein. De naam van het Ministerie wordt gewijzigd in Veiligheid en Justitie (dat die naamwijziging en met name die volgorde zo noodzakelijk werd geacht zegt veel over het politieke gesternte waaronder dat plaatshad) en een belangrijk keerpunt is de brief aan de Tweede Kamer van minister Opstelten van 5 juli 2013: 'De burger in de bijzondere opsporing.'<sup>15</sup> In deze brief gaat de minister onder andere in op de wijze waarop burgers door de politie ingezet kunnen worden bij de opsporing en

---

11 Eindrapport Enquête opsporingsmethoden, p. 461.

12 Motie van het lid Kalsbeek-Jasperse, *Kamerstukken II 1995/96*, 24072, nr. 51.

13 'De commissie komt tot het eindoordeel dat van criminele burgerinfiltranten die onder regie van politie en justitie strafbare feiten plegen, geen gebruik moet worden gemaakt.' Eindrapport Enquête opsporingsmethoden, *Kamerstukken II 1995/96*, 24072, nr. 11, p. 464.

14 'De Kamer (...) overwegende, dat het werken met een criminele burgerinfiltrant een hoog processueel afbreukrisico kent; overwegende, dat het handelen van een criminele burgerinfiltrant in het algemeen slecht controleerbaar is; overwegende, dat door de vaak voorkomende zogenaamde "dubbele agenda" bij een criminele burgerinfiltrant slecht te controleren is of zijn handelen voldoet aan het Tallon-criterium; spreekt uit, dat met criminele burgerinfiltranten niet dient te worden gewerkt en dat voor de politie en het Openbaar Ministerie een verbod geldt op het inzetten van criminele burgerinfiltranten.' Motie van het lid Kalsbeek-Jasperse, *Kamerstukken II 1998/99*, 23251, nr. 33.

15 Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, 'De burger in de bijzondere opsporing', *Kamerstukken II 2012/13*, 29911, nr. 83.

vervolgving van strafbare feiten, waarbij de kroongetuige en de infiltrant specifiek worden benoemd.

De brief komt enkele maanden na de uitspraak in de zaak Passage waar voor het eerst met gebruikmaking van de nieuwe wettelijke regeling een kroongetuige was ingezet. Dat brengt mij op het tweede deel van deze bijdrage.

### 3 DE KROONGETUIGE

Over de kroongetuige is (met name door mijzelf) inmiddels heel veel gezegd.<sup>16</sup> Het risico dat een bespreking van de totstandkoming van de geldende wet- en regelgeving en met name de wijze waarop het Openbaar Ministerie deze (niet) in de praktijk brengt kenmerken van de bekende wat grijsgedraaide langspeelplaat begint te krijgen is dan ook reëel. Toch ontkom ik er niet aan, al is het maar omdat met het arrest dat de Hoge Raad op 23 april 2019 heeft gewezen over de wijze waarop het Openbaar Ministerie in het onderzoek Passage die wet- en regelgeving had toegepast met de kroongetuigen La Serpe en Ros de discussie hierover helaas nog lang niet is beslecht.

In dat onderzoek Passage is uitermate uitgebreid gesproken over de totstandkoming van de overeenkomst met in eerste instantie La Serpe en in tweede instantie Ros, over de in dat verband gedane toezeggingen en gemaakte afspraken, over de verhouding tussen de toezeggingen in het strafrechtelijk deel van de gesloten overeenkomsten en de afspraken in het (nooit openbaar geworden) getuigenbeschermingsdeel, over het toezicht op dat alles door een onafhankelijke rechter of beter gezegd het gebrek daaraan, kortom over de uitermate grote spanning die zich in die zaak manifesteerde tussen de theoretische bedoelingen van de wetgever met de nieuwe Wet toezeggingen aan getuigen zoals die begin 2006 van kracht was geworden en de wijze waarop daar nog datzelfde jaar met de getuige La Serpe (en enkele jaren later Ros) in de praktijk uitwerking aan werd gegeven. Deze bijdrage leent zich er niet voor dat (weer) allemaal met enige mate van volledigheid te beschrijven, maar uiterst kort samengevat lagen er drie kernpunten voor in de aan de Hoge Raad toegezonden middelen.

Ten eerste was er de wettekst en de daarop in de loop van het wetgevingsproces door de wetgever gegeven toelichting, die op onderdelen afwijkend was van de Aanwijzing toezeggingen aan getuigen van het Openbaar Ministerie die gelijktijdig met de wet van kracht werd. De tweede kwestie betrof de vraag hoe het zowel in de wetsgeschiedenis als in die aanwijzing nadrukkelijk opgenomen verbod op een financiële beloning voor het afleggen van verklaringen zich verhield tot de in Passage vastgestelde zeer substantiële

---

16 Onder meer in het onder de bezielende leiding van Tineke als promotor geschreven: S.L.J. Janssen, *De kroongetuige in het Nederlandse strafproces* (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013.

componenten van de getuigenbeschermingsovereenkomst, en de derde vraag zag op de toetsing van dat alles door de rechter-commissaris en de zittingsrechter.

Met name die eerste kwestie is destijds in het door Tineke begeleide proefschrift uitermate uitgebreid en gedetailleerd besproken en geanalyseerd. In diverse publicaties daarna is op grond daarvan een (samengevatte) weergave van het wetgevingsproces gegeven waarin niet geconcludeerd is dat die analyse onvolledig of onjuist zou zijn of de daaruit getrokken conclusies niet zouden kloppen.<sup>17</sup> De belangrijkste conclusie op dit deelonderwerp luidde dat de wetgever bij de totstandkoming van de nieuwe wettelijke regeling beoogd had een gesloten stelsel neer te leggen waarin het Openbaar Ministerie uitsluitend strafvermindering als beloning aan een kroongetuige kon toezeggen. Andere toezeggingen, zoals het niet ontnemen van wederrechtelijk verkregen vermogen of het intrekken van een arrestatie- of uitleveringsverzoek, werden nadrukkelijk niet benoemd. Verbazingwekkend genoeg schrijft de Aanwijzing Toezeggingen aan getuigen, waarin een nadere uitleg van die wettelijke regeling zou worden gegeven, dat in ruil voor de bereidheid om als kroongetuige verklaringen in een strafproces af te leggen wél mag worden toegezegd dat (maximaal de helft van het) wederrechtelijk verkregen vermogen niet zal worden ontnomen, én dat een uitgaand verzoek tot uitlevering of een Europees arrestatiebevel ter fine van strafvervolgning wordt ingetrokken.<sup>18</sup>

Nadat de rechtbank in het onderzoek Passage een moeilijk navolgbare weergave van het wettelijk systeem had gegeven, de advocaten-generaal in hoger beroep een andere (en nog meer onnavolgbare) visie uitdroegen en het gerechtshof zich op de vlakte hield en de zaak op het bord van de Hoge Raad legde, leek in cassatie eindelijk niet langer dat wat krom is recht te worden gepraat toen de advocaat-generaal in diens conclusie vaststelde dat de tekst van de wet inderdaad niet voorziet in het doen van de ontnemingstoezegging.<sup>19</sup>

---

17 Zie o.m. uitgebreid J.H. Crijns e.a., *Collaboration with Justice in the Netherlands, Germany, Italy and Canada. A comparative study on the provision of undertakings to offenders who are willing to give evidence in the prosecution of others*, Leiden: Leiden University – Criminal Law and Criminology 2017 (WODC); zie M. Oosting e.a., *Het Rapport van de Onderzoekscommissie Ontnemingschikking*, Steenwijk: Druk Bariet 2015, waarin geconcludeerd wordt (p. 405) dat ‘een duidelijke verschuiving zichtbaar is tussen de oorspronkelijke gedachte van het wetsvoorstel dat toezeggingen omtrent voordeelsontneming niet toegelaten zouden moeten zijn, naar de beperkte toelaatbaarheid van de ontnemingstoezegging in de aanwijzing, naar het toestaan van ook het in het geheel niet indienen van een vordering in de rechtspraak’. In diens afscheidsrede als hoogleraar aan de VU formuleert Matthias Borgers het nog wat scherper: hij noemt de toelaatbaarheid van bepaalde toezeggingen aan getuigen ‘een pregnant voorbeeld van een situatie waarin tijdens het wetgevingsproces maar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wettelijke regeling tegengestelde standpunten worden ingenomen.’ (M.J. Borgers, *Bij nader inzien*, Afscheidsrede Vrije Universiteit Amsterdam, 22 januari 2016, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 7).

18 Aanwijzing Toezeggingen aan getuigen 2005, *Stcr.* 2006, 56.

19 Concl. A-G A.E. Harteveld 18 december 2019, ECLI:NL:PHR:2018:1389.

Ook de Hoge Raad kan niet anders dan concluderen dat de ontnemingstoezegging niet op grond van artikel 226g Sv kan worden gedaan, nu de wet niet in die toezegging voorziet.<sup>20</sup> Dat leidt echter niet tot de conclusie dat er in Passage dus in strijd met de wet toezeggingen zijn gedaan. De Hoge Raad oordeelt met een de laatste jaren wel vaker voorkomende meer instrumentele benadering van het recht dat de algemene bevoegdheid om zonder enige vorm van rechterlijke tussenkomst met een verdachte een schikking aan te gaan die het Openbaar Ministerie op grond van artikel 511c Sv toekomt, ook bij een kroongetuige onverkort kan worden toegepast. Hoewel dit uit artikel 226g Sv en verder niet volgt (niet vreemd ook, aangezien de wet beoogde die toezegging juist uit te sluiten) schrijft redelijke wetstoepassing naar het oordeel van de Hoge Raad wel voor dat de officier van justitie in zo'n geval de rechter-commissaris die over de overeenkomst met de kroongetuige moet oordelen over die schikking informeert.

De Hoge Raad sauveert daarmee achteraf de uitbreiding die het Openbaar Ministerie zichzelf al had toegekend. Belangrijker is nog, dat het hele bereik van het wetsvoorstel en het beoogde gesloten stelsel met dit arrest op losse schroeven is komen te staan. Immers, wanneer alleen de toezegging van strafvermindering onder het bereik van het wettelijk systeem valt, kunnen alle mogelijke andere toezeggingen, net zoals dat voorafgaand aan de introductie van de wettelijke regeling het geval was, weer rechtmatig aan potentiële kroongetuigen worden gedaan. Zoals eerder geconcludeerd zijn we daarmee met dit arrest van de Hoge Raad terug bij af.<sup>21</sup> Inmiddels is het arrest geformaliseerd in de nieuwe Aanwijzing Toezeggingen aan getuigen van 25 mei 2020, waarin (expliciet in strijd met de letterlijke overwegingen van de toenmalige wetgever) voorop wordt gesteld dat het opportuniteitsbeginsel onverkort van toepassing is in geval van kroongetuigen, en waarin gesteld wordt dat alleen de toezegging van strafvermindering onder het bereik van de wettelijke regeling van artikel 44a Sr en artikel 226g lid 1 Sv valt.<sup>22</sup>

Over de op het gebied van getuigenbescherming met een kroongetuige gemaakte afspraken en de toetsing daarvan is de Hoge Raad kort. Deze maken geen onderdeel uit van de op voet van artikel 226g Sv te maken afspraak en hoeven daarom niet aan de rechter-commissaris te worden voorgelegd. Ondanks diverse oproepen vanuit de praktijk, zeker ook vanuit de rechterlijke macht, om enige mate van toetsing van deze afspraken mogelijk te maken,<sup>23</sup> voelt de Hoge Raad zich dus niet geroepen al dan niet middels gebruik van dezelfde redelijke

20 HR 23 april 2020, ECLI:NL:HR:2019:600, *NJB* 2019/1009.

21 S.L.J. Janssen, 'De kroongetuige: een tussenstand', *Strafblad* 2019(3), p. 59-66.

22 Aanwijzing Toezeggingen aan getuigen van 25 mei 2020, 2020A003, *Stcrt.* 2020, 28135, resp. punt 2.3 en 4.2.

23 Zie behalve de Rechtbank Amsterdam in Passage (Rb. Amsterdam 29 januari 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:BZ0392) ook Rb. Rotterdam 2 juni 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:4399 en Rb. Amsterdam 18 januari 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:168.

wetstoepassing de feitenrechter of de rechter-commissaris de ruimte te geven hierin een rol te gaan spelen. Zelfs de in Passage vastgestelde of op zijn minst aannemelijk geworden zeer omvangrijke financiële componenten van de gemaakte getuigenbeschermingsafspraken maakten dat kennelijk niet anders.

Of daarmee de deur voor het op enigerlei wijze kunnen betrekken van in de context (of onder het mom) van getuigenbescherming gemaakte financiële afspraken helemaal is dichtgegooid, ook wanneer die afspraken zo omvangrijk zouden blijken te zijn dat deze niet anders dan als een beloning voor het afleggen van verklaringen kan worden aangemerkt en ook wanneer op grond daarvan de motieven van een kroongetuige om een verklaring af te leggen in twijfel zouden kunnen worden getrokken, kan mede nu de Hoge Raad hier niets over zegt niet worden aangenomen. Een dergelijke categorische uitsluiting van de door de feitenrechter in de afweging te betrekken informatie zou immers op gespannen voet komen staan met het in artikel 6 EVRM neergelegde recht op een eerlijk proces, met name het effectief kunnen onderzoeken en betwisten van belastend bewijsmateriaal. Het recente arrest *Adamčo tegen Slowakije* van het Europees Hof onderstreept die ondergrens, en ook over deze kwestie is het laatste woord dus zeker nog niet gezegd. Dit arrest van het Europees Hof zal hierna in het vierde deel verder worden besproken.

Intussen neemt het belang van getuigenbescherming als gevolg van de uitermate zorgwekkende verharding in het criminele milieu alleen maar toe. Nu sinds de moorden op zowel de broer van de kroongetuige Nabil B. als op diens advocaat Derk Wiersum de omvang en kosten van beschermingsmaatregelen in strafzaken exponentieel zijn gestegen, is het reëel te veronderstellen dat bij toekomstige kroongetuigen het aspect van getuigenbescherming een (nog) grotere rol zal gaan spelen dan bij eerdere zaken al het geval was. Niet alleen de kroongetuige zelf, maar ook de kring van personen om hem heen zal daar nadrukkelijker in moeten worden betrokken, met alle ethische, maatschappelijke en financiële consequenties van dien.<sup>24</sup> Dat zal zeker niet alleen voor kroongetuigen gelden, maar ook voor die andere burger in de opsporing wiens betrokkenheid nog aanzienlijk risicovoller kan worden geacht en wiens rol in het geheel zeker niet op meer sympathie vanuit de criminele wereld hoeft te rekenen: de criminele burgerinfiltrant.

#### 4 DE CRIMINELE BURGERINFILTRANT

Gesteld zou kunnen worden dat de criminele burgerinfiltrant de overtreffende trap van de kroongetuige is, een kroongetuige 2.0. Dit aangezien deze niet alleen verklaart over strafbare feiten gepleegd door zijn voormalige kompanen of criminele contacten, maar

---

24 Zie o.m. T. Scheltema, 'Discussie over kroongetuige laat op', in *Advocatenblad* 2019(8), p. 14-15.

gedurende kortere of langere tijd nog actief met hen bezig is ten tijde van het plegen van die strafbare feiten. Enerzijds biedt dat voordelen ten opzichte van de kroongetuige die achteraf vertelt over wat er gebeurd is: indien zorgvuldig aangepakt kan bij de infiltrant worden bewerkstelligd dat de informatie die uiteindelijk in een strafzaak van belang zal zijn zodanig wordt vastgelegd dat dit de controleerbaarheid van die informatie vergroot.<sup>25</sup> Anderzijds brengt het onder regie van politie en Openbaar Ministerie laten plaatsvinden van strafbare feiten natuurlijk een veelheid aan risico's met zich mee, zeker wanneer bij voorbaat met een (voormalige?) crimineel afspraken moeten worden gemaakt over de aard en omvang van de strafbare feiten die hij mag gaan plegen om zijn rol naar behoren te kunnen vervullen, de vergoeding die hij daar van de zijde van de staat voor zal gaan ontvangen, en wat er na ommekomst van zijn inzet als burgerinfiltrant aan beschermingsmaatregelen zal plaatshebben. Daarmee wordt niet alleen de hele getuigenbeschermingsproblematiek inclusief de financiële kant daarvan opnieuw binnengehaald, bovendien moeten er bij voorbaat vele netelige vragen onder ogen worden gezien en bij voorkeur ook worden beantwoord en worden vastgelegd. Welke strafbare feiten mag de criminele burgerinfiltrant van het Openbaar Ministerie gaan plegen? Kan hij zijn rol blijven vervullen wanneer hij onderdeel is van een groep die overgaat tot meer, andere of veel ernstigere strafbare feiten? Wat moet er gebeuren met de criminele inkomsten die hij als gevolg van zijn rol als infiltrant genereert? Wat als hij tijdens zijn inzet geconfronteerd wordt met een situatie waarin hij zich (eventueel als medepleger) schuldig maakt aan andere strafbare feiten? En vooral: wie gaat dat allemaal controleren en in de hand houden? Het was precies om deze redenen dat na het debacle van de IRT-affaire de Tweede Kamer zoals hierboven gezien had vastgelegd dat deals met criminelen altijd onder toezicht van een rechter tot stand moeten komen en de inzet van een criminele burgerinfiltrant categorisch werd uitgesloten.

Het is zoals eerder betoogd tegen die achtergrond verbazingwekkend dat er slechts een nieuwe motie nodig werd geacht om het inzetten van criminele burgerinfiltranten onder deze zelfde bepaling weer wettelijk toegestaan te achten.<sup>26</sup> Toch is dat hoe dit precaire opsporingsmiddel is teruggebracht in de gereedschapskist van de Nederlandse opsporing: met de motie Recourt van 24 maart 2014 is het verbod op criminele burgerinfiltratie opgeheven. In deze motie wordt volgens de bekende lijnen overwogen dat criminele organisaties succesvol zijn in het afschermen van hun activiteiten, dat de inzet van de criminele burgerinfiltrant noodzakelijk kan zijn maar dat deze gezien de hoge afbreukrisico's alleen moet worden ingezet 'in hoge uitzonderingsgevallen' en dat de infiltrant alleen kan worden ingezet 'onder een zeer streng regime van waarborgen; bij zeer gesloten criminele groeperingen die zich schuldig maken aan de ernstigste vormen van ondermijnende en

25 Zie HR 17 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:1982, NJ 2020/216.

26 Zie S.L.J. Janssen, 'I am the law. De criminele burgerinfiltrant als voorbeeld van gebrekkig machtsevenwicht', *NJB* 2014(11), p. 707-710.

georganiseerde criminaliteit; in korte trajecten, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van groei-infiltranten; en na toestemming van de minister van Veiligheid en Justitie.<sup>27</sup>

Hoe het zeer strenge regime van waarborgen dat bij de inzet van een criminele burgerinfiltrant in acht zou moeten worden genomen eruit zou moeten zien, volgt uit de motie of uit de destijds in de Kamer gevoerde discussie niet. Hetzelfde geldt voor de vraag wat onder een zeer gesloten criminele groepering moet worden begrepen of welke vormen van criminaliteit de wetgever voor ogen stonden toen gesproken werd over de ernstigste vormen van ondermijnende en georganiseerde criminaliteit. Het is kennelijk aan het Openbaar Ministerie overgelaten daar zelf beleid op te maken. Dat heeft het Openbaar Ministerie vervolgens ook gedaan door het per 1 september 2014 aanpassen van de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden.

In deze Aanwijzing wordt echter niet nader gedefinieerd bij welke strafbare feiten tot inzet van een criminele burgerinfiltrant kan worden overgegaan en ook het 'zeer strenge regime van waarborgen' wordt nauwelijks ingevuld. Weliswaar schrijft de Aanwijzing voor dat slechts tot een overeenkomst tot burgerinfiltratie kan worden gekomen nadat het College van Procureurs-Generaal, daartoe geadviseerd door de Centrale Toetsingscommissie (CTC), daar toestemming voor verleent en dat in geval van een criminele burgerinfiltrant ook de minister van Veiligheid en Justitie dient toe te stemmen, maar hoe moet worden omgegaan met de hierboven genoemde voorbeelden van mogelijke problemen die als gevolg van deze inzet kunnen ontstaan en welke onder-of bovengrenzen bij het aangaan van de overeenkomst in acht moeten worden genomen, blijkt niet. Ook hier is van vooraf bepaalde controleerbare kaders waarbinnen de inzet van de criminele burgerinfiltrant moet plaatshebben dus geen sprake, niet in de wet en niet in het beleid van het Openbaar Ministerie.<sup>28</sup>

Inmiddels is het – voor zover bekend – eerste onderzoek waarin gebruik is gemaakt van een criminele burgerinfiltrant een feit. Bij het onderzoek Vidar dat in Groningen en Friesland heeft gelopen is zelfs sprake van een unieke hoeveelheid ingezette informanten, infiltranten en pseudokopers. Behalve een criminele burgerinfiltrant die langdurig in contact is geweest met zowel justitie als verschillende verdachten is er een buitenlandse burgerinfiltrant ingezet en daarnaast zijn diverse binnenlandse en buitenlandse politieke infiltranten in meer of mindere mate actief geweest. Dit alles in het kader van een onderzoek naar de handel in verdovende middelen die zou samenhangen met de Friese afdeling van de Hells Angels, het zogenoemde *Northcoast Chapter*.

27 Motie van het lid Recourt c.s., *Kamerstukken II* 2013/14, 29279, nr. 192.

28 Zie voor een overtuigend pleidooi die kaders in het Wetboek van Strafvordering neer te leggen O.S. Pluimer, 'Criminele burgerinfiltratie anno 2017: heimelijke opsporing in de duisternis', *TPWS* 2017(3), p. 16-23.

Hoewel de inzet – uiteindelijk – tot een fors aantal aanhoudingen heeft geleid en diverse verdachten in de loop van 2021 daarvoor terecht zullen staan, is de omvang van die vermeende handel in verdovende middelen redelijk beperkt gebleven. Het gaat om enkele kleine partijen cocaïne en speed (respectievelijk rond de één en tien kilo), een uitvoer van speed naar Finland van ruim 80 kilo en enkele witwasfeiten. Dat roept allereerst de vraag op of in dit geval gesproken kan worden van ‘de ernstigste vormen van ondermijnende en georganiseerde criminaliteit’ zoals dat in motie Recourt nog werd genoemd. Daarnaast kan in de zaak vooralsnog niet blijken van alle eerdergenoemde waarborgen, zoals de directe betrokkenheid van het College, de CTC of de minister, van strikte waarborgen ten aanzien van de inzet van de criminele burger en hoe daarop werd toegezien, of van duidelijkheid over de financiële kant van het verhaal. Weliswaar wordt in de met de infiltrant gesloten overeenkomst gesproken van een onkostenvergoeding die hij kan ontvangen, maar hoe deze wordt vastgesteld, op welke wijze de uren die de infiltrant in rekening mag brengen geregistreerd worden, wie dat controleert en hoe, en wat er aan bijkomende vergoedingen al dan niet wordt uitgekeerd, is vooralsnog niet duidelijk geworden. Of er sprake is geweest van afspraken op het gebied van getuigenbescherming en of deze al dan niet een financiële component hebben blijkt tot nu toe evenmin (maar ligt natuurlijk wel voor de hand).

Nu voor een groot deel van de verdachten geldt dat het tegen hen ingebrachte belastende bewijsmateriaal voor het overgrote deel zo niet uitsluitend voortkomt uit de inzet van deze criminele burgerinfiltrant, zal de rechtbank dus voor het eerst moeten gaan beoordelen welke kaders te gelden hebben bij de inzet van dit opsporingsmiddel, wie die kaders bepaalt en wie daar toezicht op houdt. Behalve de zeer beperkt beschikbare nationale jurisprudentie zoals die als gezien ten aanzien van kroongetuigen is ontstaan zal de rechtbank daarbij tevens acht hebben te slaan op hetgeen in internationaal verband aan richtinggevende beslissingen is geweest. Dat brengt mij op het vierde en laatste onderdeel van deze bijdrage, de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

## 5 HET EHRM EN DE GARANTIES VOOR DE TOEKOMST

Voorafgaand aan het arrest van het Gerechtshof Amsterdam in het Passage-onderzoek had het EHRM zich al uitgelaten over een procedure met een kroongetuige in de zaak *Habran en Dalem tegen België*.<sup>29</sup> Het Hof concludeerde daar dat ondanks dat het Belgisch recht de status van crimineel informant niet officieel kent, de stelling van de verdediging dat de getuige in die zaak wel als zodanig kon worden aangemerkt en dat hem bepaalde

---

<sup>29</sup> EHRM 17 januari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0117JUD004300011, *NJB* 2017/1024 (*Habran en Dalem/België*).

voordelen in ruil voor zijn verklaringen waren toegekend, gerechtvaardigd was. De jurisprudentie van het EHRM dat verklaringen van getuigen in ruil voor immuniteit of andere voordelen twijfels kunnen opwerpen over de eerlijkheid van een proces zijn daarmee van toepassing. Het Europees Hof herhaalt dat het risico dat iemand beschuldigd en berecht wordt op basis van oncontroleerbare aantijgingen die mogelijk vanuit onbekend gebleven belangen tot stand zijn gekomen, niet moet worden onderschat. Het gebruik van dergelijke verklaringen om tot een veroordeling te komen is alleen acceptabel wanneer er adequate en voldoende maatregelen zijn genomen om misbruik tegen te gaan, in het bijzonder een duidelijke en kenbare procedure voor het autoriseren, tenuitvoerleggen en superviseren van (de totstandkoming van) dergelijk bewijsmateriaal, aldus het Hof.<sup>30</sup>

In de Belgische zaak concludeert het Hof dat hoewel de getuigen bescherming hebben ontvangen van politie, hen geen anonimiteit was toegezegd en de verdachten wisten wie de getuigen waren. Bovendien hadden de verdachten alle gelegenheid gehad om de betrouwbaarheid van de getuigen of de inhoud en geloofwaardigheid van hun verklaringen ter discussie te stellen. Door de verdachten was ook niet aangevoerd dat het feit dat zij geen volledig zicht hadden gehad op de dossiers van deze getuigen of tot informatie gerelateerd aan getuigenbescherming, hen beperkt had in hun verdediging. Al met al oordeelt het Europees Hof dat niet gesteld kan worden dat de procedure als geheel oneerlijk was.

Dit arrest werd door het Openbaar Ministerie in hoger beroep in Passage aangegegrepen om te betogen dat ook in die zaak het uitblijven van informatie over de getuigenbeschermingsmaatregelen van La Serpe en Ros en in het bijzonder de financiële componenten die daarmee gemoeid waren geen afbreuk had gedaan aan de mogelijkheden van de verdediging om de getuigen te ondervragen en hun geloofwaardigheid en betrouwbaarheid ten volle ter discussie te stellen. Een belangrijk verschil met de Belgische zaak was uiteraard dat in Passage veel meer zicht was gekomen op die financiële componenten van die getuigenbescherming, dat in Nederland anders dan in België wel sprake was van een formele wettelijke status van de kroongetuige en dat over het beloningsverbod dat ten aanzien van die kroongetuige in Nederland heeft te gelden op zichzelf weinig discussie bestond. Door de verdediging werd dan ook betoogd dat de zaken zich niet goed lieten vergelijken en dat het op die wijze algemeen toepassen van dit specifieke arrest op de gang van zaken in Passage geen recht deed aan de inhoud en overwegingen van deze beslissing van het EHRM. Hoewel Hof en Hoge Raad zich daar niet over hebben uitgesproken, lijkt met de uitspraak *Adamčo tegen Slowakije* van 12 november 2019 die laatste stelling voorzichtig te worden bevestigd.<sup>31</sup>

30 EHRM 17 januari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0117JUD004300011, *NJB* 2017/1024 (*Habran en Dalem/België*), r.o. 99-101.

31 EHRM 12 november 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:1112JUD004508414 (*Adamčo/Slowakije*).

In deze zaak, waarin Adamčo verdacht werd van betrokkenheid bij moord, werd tegen hem verklaard door een getuige M die zelf verdachte was in een andere moordzaak. In die andere zaak zou hem volgens Adamčo immuniteit zijn toegezegd in ruil voor zijn verklaringen, waarna hij zijn eerdere (voor Adamčo ontlastende) verklaringen wijzigde. Adamčo werd vervolgens hoofdzakelijk op grond van die gewijzigde verklaring veroordeeld tot een gevangenisstraf voor de duur van 15 jaar.

Het Europees Hof oordeelt dat de gewijzigde verklaring van M een beslissend keerpunt in de zaak van Adamčo was en dat derhalve deze verklaring als niet het enige, dan toch zeker het doorslaggevende bewijs tegen hem opleverde.<sup>32</sup> Het Hof herhaalt de overwegingen uit *Habran en Dalem* over de risico's van het berechten van verdachten op grond van verklaringen van getuigen die daar belangen bij kunnen hebben. Er wordt vastgesteld dat M uit zijn voorarrest voor de moord op een ander slachtoffer was ontslagen en het onderzoek in die zaak was gesloten nadat hij Adamčo was gaan beschuldigen, en dat andere beschuldigingen in zijn richting tijdelijk werden opgeschort. Na de veroordeling van Adamčo werd het onderzoek op verdenking van meeneed tegen M gesloten en werd hij formeel beschuldigd van een tweede moord, maar ook die zaak werd vervolgens definitief beëindigd. De verklaringen van M werden bovendien alleen door het Hof van Beroep beoordeeld en niet door het Hof van Cassatie of het Constitutioneel Hof.

Het Hof is van oordeel dat bij de toetsing van de betrouwbaarheid van M de nationale rechter ten onrechte slechts een deel van de voordelen die hij in ruil voor zijn verklaring zou hebben gekregen had betrokken. Het sluiten van het onderzoek naar een gepleegde meeneed en de beëindiging van de vervolging op verdenking van moord worden wel degelijk als door M verkregen voordelen beschouwd. Verder vindt het Hof het van belang dat de voordelen die door M werden verkregen onder verantwoordelijkheid van de vervolgende instantie waren toegekend en dit in Slowakije als een *single hierarchy* (losse en bekend klinkende vertaling: een ene en ondeelbare organisatie) is georganiseerd. Dit betekent naar het oordeel van het Hof dat er een zekere mate van coördinatie moet zijn geweest bij de verschillende in relatie tot deze getuige door het Slowaakse Openbaar Ministerie genomen beslissingen, hetgeen verder wordt ondersteund door de betrokkenheid van een individuele officier van justitie die een belangrijke rol speelde bij de verschillende procedures en

---

32 Een vergelijking met de introductie van de tweede kroongetuige Fred Ros in de zaak van Dino Soerel werpt zich op. Soerel was in eerste aanleg door de rechtbank vrijgesproken van de aan hem tenlastegelegde liquidaties. Het Hof veroordeelde, hoofdzakelijk op basis van de verklaringen van de tweede kroongetuige Ros. De introductie van Fred Ros kan in zijn zaak dan ook als een soortgelijk doorslaggevend keerpunt worden aangemerkt als in de zaak van Adamčo, en ook de verklaringen van Ros zijn inhoudelijk alleen door het Hof Amsterdam getoetst. Die toetsing is overigens wel zeer uitgebreid geweest en de verdediging heeft bij het hof veel ruimte gekregen onderzoek te doen naar en verweren te voeren die zagen op de betrouwbaarheid van de door Ros afgelegde verklaringen.

beslissingen.<sup>33</sup> Het Hof oordeelt dat de intensiteit van de toetsing van verklaringen verkregen van een verdachte in verband moet staan met het belang van de voordelen die hij in ruil voor die verklaringen verkrijgt. Nu in het geval van Adamčo de getuige naar het oordeel van het Hof immuniteit leek te hebben gekregen voor een gepleegde moord, had de nationale rechter hem niet op eenzelfde wijze mogen toetsen en beoordelen als bij een reguliere getuige het geval zou zijn geweest. Aangezien bovendien alle beslissingen betreffende de vervolging van M onder de enkele verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie waren genomen zonder enige vorm van rechterlijk toezicht, concludeert het Hof dat in dit specifieke geval de eisen van een eerlijk proces zoals die voortvloeien uit artikel 6 EVRM zijn geschonden.

Vooraf die laatste aanvulling wordt door mij uiteraard belangrijk gevonden. Ook bij kroongetuigen en criminele burgerinfiltranten vindt het overgrote deel of zelfs elke toetsing uitsluitend binnen het Openbaar Ministerie zelf plaats, en is van enig rechterlijk toezicht op de met die kroongetuige of de criminele burgerinfiltrant te maken afspraken geen sprake. Dat is een wezenlijk gebrek in de Nederlandse strafrechtspleging dat ook hier een daadwerkelijk risico voor een eerlijk proces voor een verdachte oplevert.

Bij de totstandkoming van het wetsontwerp tot vaststelling van een nieuw Boek 2 voor het Wetboek van Strafvordering is nadrukkelijk en meermalen aandacht voor deze problematiek gevraagd. Het wetsontwerp bevat in die zin een verbetering dat voor de inzet van een infiltrant een machtiging van de rechter-commissaris vereist is. Verder wordt in de wet opgenomen dat bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) regels gesteld worden ten aanzien van de eisen van bekwaamheid waaraan de opsporingsambtenaren moeten voldoen, en ten aanzien van 'de wijze waarop de bevoegdheid tot infiltratie wordt uitgeoefend'.<sup>34</sup> Over de bijstand door burgers wordt niet veel gezegd. Deze is (net als nu) mogelijk bij zowel pseudokoop als -dienstverlening, bij stelselmatig inwinnen van informatie en bij infiltratie. Veel meer vereisten dan dat een burger slechts mag worden ingezet wanneer de bevoegdheid 'naar het oordeel van de Officier van Justitie' niet kan worden uitgeoefend door een opsporingsambtenaar en dat de met de in te zetten burger gemaakte afspraken op schrift moeten worden vastgelegd, zijn in het nieuwe wetsontwerp niet te vinden. Over het onderscheid tussen een wel of niet criminele burger is niets opgenomen.<sup>35</sup>

---

33 Ook hier is de parallel met Passage en de in die zaak actieve CIE-officier die zowel de onderhandelingen met La Serpe over zijn verklaringsovereenkomst als de gesprekken met betrekking tot de financiële aspecten van zijn getuigenbeschermingsovereenkomst voerde, opmerkelijk te noemen.

34 Wetsvoorstel tot vaststelling van Boek 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering: Het opsporingsonderzoek, [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/02/07/wetsvoorstel-tot-vaststelling-van-boek-2-van-het-nieuwe-wetboek-van-strafvordering](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/02/07/wetsvoorstel-tot-vaststelling-van-boek-2-van-het-nieuwe-wetboek-van-strafvordering), art. 2.6.2.8.1.

35 Idem, art. 2.8.3.1.

Het wetsontwerp biedt dus geen enkele nadere aanknopingspunten ten aanzien van de kaders waarbinnen de inzet van dit precaire opsporingsmiddel moet plaatshebben. De oproep aan de wetgever op het niveau van de formele wet richtinggevende beslissingen te nemen, wordt tot nu toe genegeerd. Strikt genomen zou die wetgever zich natuurlijk nog kunnen bemoeien met de inhoud en totstandkoming van de AMvB waarnaar wordt verwezen, maar de ervaring leert dat er slechts bij zeer hoge uitzondering tijd en gelegenheid is van die mogelijkheid gebruik te maken. Dat zal dus hoofdzakelijk binnen het Ministerie van Justitie gaan plaatshebben, waarbij het bovendien nog maar zeer de vraag is in hoeverre er daadwerkelijke inhoudelijke kader vastgesteld zullen worden of dat de invulling van deze precaire bevoegdheid uiteindelijk toch weer hoofdzakelijk aan het Openbaar Ministerie zal worden gelaten.<sup>36</sup>

Ik kom tot een afronding.

## 6 CONCLUSIE

De waarschuwende woorden ten aanzien van het inzetten van burgers in de opsporing stammen zeker niet alleen uit de verre jaren negentig of de nasleep van de IRT-affaire. In zijn oratie van 2 september 2010 vraagt Bleichrodt ook aandacht voor de op dit onderdeel gebrekkige regelgeving en het maar zeer beperkte toezicht op het handelen van politie en justitie. Specifiek ten aanzien van het maken van financiële afspraken met een burger stelt hij voor de rechter-commissaris een belangrijkere rol te laten spelen, waarbij hij bij wijze van voorbeeld wijst op de getuigenbeschermingsovereenkomst.<sup>37</sup> In een latere publicatie in samenwerking met Korten herhaalt hij die aanbeveling, en in het latere proefschrift van diezelfde Korten waarin de thematiek van de getuigenbescherming uitgebreid wordt besproken, wordt opnieuw gepleit voor zowel nadere regelgeving als toetsing door een rechter-commissaris.<sup>38</sup>

Met de herintroductie van de criminele burgerinfiltrant, de uitbreiding van de Aanwijzing toezeggingen aan getuigen en de duidelijke aanbevelingen van het EHRM is de noodzaak om tot een duidelijker genormeerde en controleerbare systematiek bij de inzet van criminele burgers in de opsporing te komen alleen maar groter geworden. Ondanks dat eerdere oproepen aan de wetgever daartoe de nodige stappen te zetten vooralsnog lijken

---

36 Zie bijv. het Besluit getuigenbescherming dat uitsluitend voorziet in het formele traject dat dient te worden bewandeld maar over de materiële invulling, laat staan concrete boven – of ondergrenzen, niets zegt.

37 F.W. Bleichrodt, *Over burgers en opsporing* (oratie Rotterdam), Deventer: Kluwer 2010, p. 34.

38 F.W. Bleichrodt & M.C.P. Korten, 'Het onontgonnen terrein van getuigenbescherming', *NJB* 2012(23), p. 1564-1571, en M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Rotterdam), 2015, p. 294-299 en 323-324.

te zijn afgestuit op de wens van de opsporing wat dit betreft de handen vrij en de luiken gesloten te houden enerzijds en politieke desinteresse of zelfs onwil anderzijds, vergt een toekomstbestendige en rechtsstatelijk verantwoorde verdere inzet van deze preciaire middelen precies dat: een wetgever die normeert, een opsporingsapparaat dat uitvoert en een rechterlijke macht die controleert. Wat dat betreft is er sinds de roerige jaren negentig, toen Tineke als directeur-generaal bij het Ministerie van Justitie en als kersverse hoogleraar nauw met deze onderwerpen te maken kreeg, maar heel weinig veranderd.