



Besluit van

houdende nieuwe regels inzake getuigenbescherming (Besluit getuigenbescherming 202*)

[KetenID WGK026091]

Op de voordracht van Onze Minister van Justitie en Veiligheid, directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. **;

Gelet op artikel 226l van het Wetboek van Strafvordering;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van **, nr. **);
Gezien het nader rapport van Onze Minister van Justitie en Veiligheid, directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. **,;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1 (Definitiebepaling) [voorheen artikel 1; deels nieuw]

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. Onze Minister: Onze Minister van Justitie en Veiligheid;
- b. College: College van procureurs-generaal;
- c. officier van justitie: officier van justitie bij het landelijk parket, belast met getuigenbescherming;
- d. bedreigde persoon: persoon tegen wie dreiging bestaat en die behoort tot één van de volgende categorieën:
 - 1°. getuige als bedoeld in artikel 226a of 226m van het Wetboek van Strafvordering;
 - 2°. getuige als bedoeld in artikel 226g of 226k van het Wetboek van Strafvordering;
 - 3°. andere persoon die medewerking heeft verleend aan de met de opsporing en vervolging van strafbare feiten belaste autoriteiten;
- e. naaste: persoon die een nauwe betrekking onderhoudt met een bedreigde persoon;
- f. betrokkene: bedreigde persoon of naaste;
- g. beschermde persoon: een betrokkene ten aanzien van wie beschermingsmaatregelen als bedoeld in artikel 7 of 9 zijn getroffen;

h. getuigenbeschermingsprogramma: het samenstel van beschermingsmaatregelen als bedoeld in artikel 7 dat in opdracht van het College van procureurs-generaal en onder begeleiding van ambtenaren van politie als bedoeld in artikel 2 van de Politiewet 2012 wordt uitgevoerd ter bescherming van de veiligheid van een betrokkene, gericht op het langdurig niet traceerbaar zijn van de betrokkene.

i. overeenkomst: de getuigenbeschermingsovereenkomst, bedoeld in artikel 6, eerste lid;

j. modaal inkomen: het meest voorkomende inkomen in Nederland, als berekend door het Centraal Planbureau.

Artikel 2 (Beschermingsmaatregelen) [voorheen artikel 3; deels nieuw]

1. In het kader van getuigenbescherming kunnen beschermingsmaatregelen worden getroffen ten aanzien van bedreigde personen en naasten indien sprake is van een dringende noodzaak als bedoeld in artikel 226l, eerste en tweede lid.

2. Beschermingsmaatregelen kunnen bestaan uit de maatregelen binnen het getuigenbeschermingsprogramma, bedoeld in artikel 7, eerste lid, of de overige maatregelen, bedoeld in artikel 9, eerste en tweede lid.

3. Beschermingsmaatregelen worden getroffen op basis van vrijwilligheid van de betrokkene. De toepassing van beschermingsmaatregelen binnen het getuigenbeschermingsprogramma is gebaseerd op de weloverwogen instemming van de betrokkene en de opdracht van het College, bedoeld in artikel 4, eerste lid, of artikel 5, eerste lid.

Artikel 3 (Beoordeling getuigenbescherming, dreigingsanalyse) [voorheen artikel 4; deels nieuw]

1. Het College stelt vast of een dringende noodzaak bestaat voor het treffen van beschermingsmaatregelen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, ten aanzien van een betrokkene, aan de hand van de volgende criteria:

a. de aard en mate van de dreiging waaraan de betrokkene is blootgesteld;

b. de gevolgen voor de betrokkene.

2. Ten behoeve van die vaststelling draagt het College de officier van justitie schriftelijk op een dreigingsanalyse op te laten stellen door de politie en advies uit te brengen omtrent de haalbaarheid van te treffen beschermingsmaatregelen en de uitvoerbaarheid daarvan. Het opstellen van de dreigingsanalyse en het advies vindt plaats aan de hand van de in het eerste lid genoemde criteria, waarbij ook rekening wordt gehouden met de geschiktheid van de betrokkene voor het ondergaan van de maatregelen, de gevolgen voor de veiligheid van personen in de directe omgeving van de betrokkene en de gevolgen voor de samenleving.

Artikel 4 (Opdracht tot getuigenbescherming) [voorheen artikel 5; deels nieuw]

1. Het College kan de officier van justitie opdragen over te gaan tot het laten treffen van beschermingsmaatregelen ten aanzien van een betrokkene indien uit de dreigingsanalyse blijkt van een dringende noodzaak hiertoe als bedoeld in artikel 3, eerste lid, en advies is uitgebracht over de te treffen beschermingsmaatregelen en de uitvoerbaarheid daarvan.

2. De opdrachtverlening geschiedt schriftelijk en heeft een geldigheidsduur van ten hoogste drie jaar. Indien de opdracht beschermingsmaatregelen betreft als bedoeld in artikel 7, is verlenging telkens mogelijk voor ten hoogste dezelfde duur. Indien de opdracht overige beschermingsmaatregelen betreft als bedoeld in artikel 9, is verlenging eenmaal mogelijk voor ten hoogste dezelfde duur. De opdracht kan enkel worden verlengd voor zover daartoe een dringende noodzaak als bedoeld in artikel 3, eerste lid, bestaat en een advies is uitgebracht als bedoeld in artikel 3, tweede lid.

3. Het College verleent de opdracht, bedoeld in het eerste lid, na overleg met Onze Minister, met het oog op afstemming over het waken over de veiligheid van door Onze Minister aangewezen personen.

4. Ten behoeve van de beoordeling van de noodzaak tot verlenging van de opdracht, bedoeld in het tweede lid, rapporteert de officier van justitie tijdig aan het College over de uitvoering van de beschermingsmaatregelen.

Artikel 5 (Opdracht tot treffen beschermingsmaatregelen voor beperkte duur) [voorheen artikel 6; deels nieuw]

1. In afwijking van de artikelen 3 en 4 kan het College of een lid daarvan de officier van justitie mondeling opdragen over te gaan tot het laten treffen van beschermingsmaatregelen voor een beperkte duur door de politie ten aanzien van een betrokkene.
2. De uitvoering van de in het eerste lid genoemde maatregelen vangt zo spoedig mogelijk aan.
3. Zo spoedig mogelijk na de mondelinge opdracht wordt deze, na inachtneming van artikel 3, schriftelijk bevestigd.

Artikel 6 (Overeenkomst) [voorheen artikel 7, deels nieuw]

1. Nadat een opdracht als bedoeld in artikel 4, eerste lid, is verstrekt, sluit de officier van justitie namens de Staat met iedere meerderjarige betrokkene een afzonderlijke schriftelijke overeenkomst waarin, met wederzijdse instemming, de op grond van artikel 7 of artikel 9 te treffen beschermingsmaatregelen individueel worden vastgesteld.
2. De overeenkomst bevat een omschrijving van de te treffen beschermingsmaatregelen en de voorwaarden waaronder deze worden getroffen, van de rechten en plichten over en weer met inachtneming van de artikelen 7 tot en met 12, alsmede van de wijze waarop geschillen worden beslecht.
3. Indien de overeenkomst beschermingsmaatregelen betreft binnen het getuigenbeschermingsprogramma als bedoeld in artikel 7, heeft de overeenkomst een geldigheidsduur van ten hoogste drie jaar en kan deze tussentijds worden gewijzigd of beëindigd. Verlenging is telkens mogelijk voor ten hoogste dezelfde duur. Indien de overeenkomst overige beschermingsmaatregelen betreft als bedoeld in artikel 9 heeft de overeenkomst eveneens een geldigheidsduur van ten hoogste drie jaar, en kan deze eenmaal worden verlengd voor ten hoogste dezelfde duur.
4. De overeenkomst wordt ondertekend door de officier van justitie en de betrokkene. De uitvoering van de beschermingsmaatregelen, met uitzondering van de beschermingsmaatregelen, bedoeld in artikel 5, vangt niet aan alvorens de overeenkomst is ondertekend.
5. De betrokkene heeft recht op inzage in de overeenkomst. Dit wordt in de overeenkomst nader geregeld.

Artikel 7 (Beschermingsmaatregelen binnen het getuigenbeschermingsprogramma) [nieuw]

1. De beschermingsmaatregelen die worden uitgevoerd binnen het getuigenbeschermingsprogramma kunnen worden onderscheiden in de volgende categorieën:
 - a. veiligheidsmaatregelen, gericht op het niet traceerbaar zijn van de betrokkene voor derden, zoals relocatie in het buitenland, het voorzien in een nieuwe identiteit, het daartoe verstrekken of doen verstrekken van officiële documenten door overheidsinstanties en afgeschermd omzetting of doorgeleiding van bestaande financiële rechten en plichten;
 - b. maatregelen ter ondersteuning van de opbouw van een nieuw zelfstandig bestaan, die in functie staan van de bescherming van de betrokkene en die kunnen omvatten:
 - 1°. financiële maatregelen, voor zover de betrokkene daar niet zelf in kan voorzien, zoals het regelen en de vergoeding van huisvesting, de vergoeding van ziektekosten en, voor zover de betrokkene niet of niet volledig zelf in zijn levensonderhoud kan voorzien, een tegemoetkoming in redelijke kosten van levensonderhoud;
 - 2°. maatregelen gericht op de sociale- en arbeidsreïntegratie, zoals ondersteuning bij het vinden van werk of toegang tot opleiding en scholing of het verlenen van andere bijstand.

2. De maatregelen, bedoeld in het eerste lid, duren voor zo lang als nodig is vanwege de dringende noodzaak, bedoeld in artikel 3, eerste lid, met dien verstande dat de maatregelen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, uitsluitend duren voor zo lang als nodig is om een nieuw zelfstandig bestaan op te bouwen.

3. Voor zover bij de maatregelen bedoeld in het eerste lid sprake is van het overnemen van schulden of van financiële bijstand, anders dan de financiële maatregelen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, onder 1°, heeft dit het karakter van een lening met een terugbetaalverplichting. In uitzonderlijke gevallen kan het College met de betrokkene een betalingsregeling treffen.

Artikel 8 (Berekening tegemoetkoming bij maatregelen ter ondersteuning opbouw nieuw bestaan) [nieuw]

1. Voor de berekening van de hoogte van de tegemoetkoming bij de toepassing van de maatregelen, bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder b, geldt dat:

a. voor een bedreigde persoon als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, onder 2° en diens naasten de leefsituatie ten hoogste aansluit bij de economische situatie en levensomstandigheden van een persoon met een modaal inkomen. Het illegaal verkregen vermogen van de bedreigde persoon wordt op de tegemoetkoming in mindering gebracht, voor zover van dat vermogen geen afstand is gedaan of voor dat vermogen geen betalingsverplichting is opgelegd als bedoeld in artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht of een schikking tot betaling van een geldbedrag is aangegaan als bedoeld in artikel 511c van het Wetboek van Strafvordering;

b. voor een bedreigde persoon als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, onder 1° en 3°, en diens naasten de leefsituatie zoveel mogelijk aansluit bij de economische situatie en levensomstandigheden van de betrokkene vóór het ontstaan van de dringende noodzaak, bedoeld in artikel 3, eerste lid. Daarbij kan rekening worden gehouden met het handelen van de bedreigde persoon zelf bij het ontstaan van de dringende noodzaak. De tegemoetkoming wordt uitsluitend gebaseerd op legaal en aantoonbaar inkomen en bedraagt ten minste een modaal inkomen en ten hoogste een bedrag dat overeenkomt met de bezoldiging, bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, van de Wet normering topinkomens.

2. In afwijking van het eerste lid, onder a, kan aan een naaste van een bedreigde persoon als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, onder 2°, wiens handelen niet heeft bijgedragen aan het ontstaan van de dringende noodzaak, bedoeld in artikel 3, eerste lid, een tegemoetkoming worden toegekend die ten hoogste aansluit bij de economische situatie en levensomstandigheden van een persoon met een inkomen dat twee keer zo hoog is als een modaal inkomen, indien toepassing van het eerste lid onredelijk zou zijn gelet op de leefsituatie van de betrokkene vóór het ontstaan van de dringende noodzaak.

3. Voor de berekening van de hoogte van de tegemoetkoming bij de toepassing van de maatregelen voor een betrokkene, bedoeld in het eerste lid, onder b, wordt uitgegaan van het inkomen dat bekend is bij de Belastingdienst voor de drie kalenderjaren voorafgaand aan het kalenderjaar waarin de dringende noodzaak, bedoeld in artikel 3, eerste lid, is ontstaan.

4. De tegemoetkoming wordt maandelijks uitgekeerd. De tegemoetkoming wordt jaarlijks aangepast aan de ontwikkeling van de consumentenprijsindex.

5. In geval een betrokkene wordt gehuisvest in een ander land wordt bij de uitkering van de op grond van het eerste lid vastgestelde tegemoetkoming en de in het vierde lid bedoelde aanpassing rekening gehouden met het prijspeil in dat land.

6. Naast de tegemoetkoming, bedoeld in het eerste en tweede lid, kan een lening van ten hoogste 250.000 euro worden verstrekt voor het starten van een onderneming. Deze mogelijkheid komt te vervallen als de betrokkene hier binnen drie jaar na het sluiten van de overeenkomst geen aanspraak op heeft gemaakt. Artikel 7, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 9 (Overige beschermingsmaatregelen) [nieuw]

1. In uitzonderlijke gevallen, als een betrokkene niet in aanmerking komt voor beschermingsmaatregelen uitgevoerd binnen het getuigenbeschermingsprogramma, kunnen beschermingsmaatregelen worden getroffen die erop zijn gericht de betrokkene in staat te stellen

te voorzien in zijn eigen veiligheid in overeenstemming met de aard en mate van dreiging. De officier van justitie kan zich hierbij bedienen van de politie.

2. De maatregelen, bedoeld in het eerste lid, kunnen mede omvatten hulp en bijstand bij een naamswijziging, de ter beschikkingstelling van informatie over de veiligheid van de betrokkene en, gedurende een beperkte periode, een periodieke tegemoetkoming in de kosten van levensonderhoud en van maatregelen om zelf te voorzien in veiligheid en in sociale- en arbeidsreïntegratie. Voor zover sprake is van het overnemen van schulden of van financiële bijstand, anders dan de tegemoetkoming in de kosten van levensonderhoud en de tegemoetkoming in de kosten voor het voorzien in veiligheid, heeft dit het karakter van een lening met een terugbetaalverplichting als bedoeld in artikel 7, derde lid.

3. De tegemoetkoming bedraagt in totaal:

a. voor de bedreigde persoon, bedoeld in artikel 1, onderdeel d, onder 2° en diens naasten:

- voor levensonderhoud: ten hoogste een modaal inkomen voor een periode van ten hoogste drie jaar;

- redelijke kosten voor het voorzien in veiligheid;

- redelijke kosten voor het voorzien in sociale- en arbeidsreïntegratie;

b. voor de bedreigde persoon, bedoeld in artikel 1, onderdeel d, onder 1° en 3° en diens naasten:

- voor levensonderhoud: ten hoogste een inkomen gebaseerd op de economische situatie en levensomstandigheden, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onder b, voor een periode van ten hoogste drie jaar;

- redelijke kosten voor het voorzien in veiligheid;

- redelijke kosten voor het voorzien in sociale- en arbeidsreïntegratie.

4. De tegemoetkoming voor levensonderhoud, bedoeld in het derde lid, kan eenmaal worden verlengd voor een periode van ten hoogste drie jaar.

5. Naast de tegemoetkoming voor sociale- en arbeidsreïntegratie, bedoeld in het derde lid, kan een lening van ten hoogste 250.000 euro worden verstrekt voor het starten van een onderneming.

Deze mogelijkheid komt te vervallen als de betrokkene hier binnen drie jaar na het sluiten van de overeenkomst geen aanspraak op heeft gemaakt. Artikel 7, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 10 (Verplichtingen van de betrokkene) [nieuw]

1. De betrokkene is verplicht:

a. medewerking te verlenen aan het opstellen van de dreigingsanalyse en het advies, bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder meer door de daarvoor benodigde gegevens te verstrekken en door desgevraagd medewerking te verlenen aan een psychologisch onderzoek ten behoeve van de advisering over het treffen van beschermingsmaatregelen;

b. medewerking te verlenen aan de uitvoering van de beschermingsmaatregelen en te voldoen aan de aanwijzingen van de officier van justitie en van de ambtenaren van politie die in het kader van de bescherming noodzakelijk worden geacht;

c. de officier van justitie en de betrokken ambtenaren van politie volledig en gedocumenteerd te voorzien van, of te machtigen inzage te verkrijgen in, alle gegevens die noodzakelijk zijn voor de goede uitvoering van de beschermingsmaatregelen, zoals financiële, juridische, medische, familiale en verblijfsgegevens;

d. de officier van justitie en de betrokken ambtenaren van politie volledig te informeren over alle feiten en omstandigheden die van belang kunnen zijn voor zijn veiligheid en de goede uitvoering van de beschermingsmaatregelen;

e. alle verplichtingen na te leven die voortvloeien uit de overeenkomst;

f. zich te onthouden van het begaan van strafbare feiten;

g. zich te onthouden van elke handeling die zijn werkelijke identiteit, locatie of andere toegepaste beschermingsmaatregelen openbaar maakt of onthult;

h. zich te onthouden van elke handeling die de veiligheid van een betrokkene, de officier van justitie, de betrokken ambtenaren van politie, de advocaat of de goede uitvoering van het beschermingsprogramma in gevaar zou kunnen brengen;

- i. zich in te spannen inkomsten uit legale arbeid of onderneming te verwerven waarmee in het eigen bestaan kan worden voorzien.
2. De betrokkene ten aanzien van wie beschermingsmaatregelen zijn getroffen is gehouden bereikbaar te blijven voor het College gedurende de duur van de dringende noodzaak, bedoeld in artikel 3, eerste lid.

Artikel 11 (Verplichtingen van de Staat) [nieuw]

1. De Staat treft ten behoeve van de betrokkene de beschermingsmaatregelen die adequaat en passend zijn.
2. De Staat is verplicht tot naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit de overeenkomst.
3. De Staat is verplicht tot geheimhouding van de overeenkomst, tenzij de wet verplicht tot verstrekking aan derden of openbaarmaking.

Artikel 12 (Wijziging of voortijdige beëindiging opdracht treffen beschermingsmaatregelen) [nieuw]

1. Het College kan de officier van justitie schriftelijk opdragen de beschermingsmaatregelen, waartoe overeenkomstig artikel 4 opdracht is gegeven, te wijzigen of beëindigen in geval van:
 - a. gewijzigde omstandigheden die leiden tot het verminderen of verdwijnen van de dringende noodzaak, bedoeld in artikel 3, eerste lid;
 - b. het door de beschermde persoon schenden van de verplichtingen, bedoeld in artikel 10, of de in de overeenkomst opgenomen verplichtingen, op zodanige wijze dat dit de beëindiging kan rechtvaardigen;
 - c. een schriftelijk verzoek van de beschermde persoon tot wijziging of beëindiging van de overeenkomst;
 - d. de dood van de beschermde persoon.
2. Nadat door het College een opdracht tot wijziging of beëindiging als bedoeld in het eerste lid is verstrekt, kan de officier van justitie de overeenkomst wijzigen of beëindigen vanwege de gronden, bedoeld in het eerste lid. De wijziging of beëindiging van de overeenkomst wordt schriftelijk vastgelegd en de beschermde persoon wordt hiervan in kennis gesteld.
3. Voordat de officier van justitie de overeenkomst beëindigt op grond van het eerste lid, onder b, wordt de beschermde persoon schriftelijk gewaarschuwd en gewezen op de mogelijke gevolgen van het niet nakomen van de verplichtingen.
4. Voordat de officier van justitie de overeenkomst beëindigt op grond van het eerste lid, onder c, wordt de beschermde persoon schriftelijk gewezen op de mogelijke gevolgen van de beëindiging van de getroffen maatregelen.
5. Ten behoeve van de beoordeling van de noodzaak tot wijziging of beëindiging van de opdracht rapporteert de officier van justitie tijdig aan het College over de uitvoering van de beschermingsmaatregelen en, als daarvan sprake is, de omstandigheden, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, of het schenden van de verplichtingen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b.
6. Ingeval van beëindiging van de opdracht door het College, kan de officier van justitie met de beschermde persoon een schriftelijke beëindigingsovereenkomst sluiten, waarin de na de afloop van de beschermingsmaatregelen resterende rechten en plichten van de betrokkene en van de Staat worden vastgelegd en, indien nodig, de vanwege de bijzondere zorgplicht van de Staat te treffen nieuwe beschermingsmaatregelen en de duur daarvan, alsmede de wijze waarop geschillen worden beslecht. De overeenkomst wordt ondertekend door de officier van justitie en de betrokkene. Artikel 6, vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 13 (Beschermingsmaatregelen op verzoek vreemde staat en internationaal gerecht) [voorheen artikel 9; deels nieuw]

1. Op verzoek van een bevoegde autoriteit van een vreemde Staat kan het College de officier van justitie opdragen over te gaan tot het laten treffen, voortzetten of aanpassen van beschermingsmaatregelen binnen het getuigenbeschermingsprogramma ten aanzien van een

daartoe door die autoriteit aangewezen persoon, en afspraken te maken over de geldigheidsduur, de inhoud en de verdeling van de kosten van de beschermingsmaatregelen.

2. Op verzoek van een bevoegde autoriteit van een internationaal gerecht dat in Nederland is gevestigd kan het College, op verzoek van Onze Minister, de officier van justitie opdragen over te gaan tot het laten treffen, voortzetten of aanpassen van beschermingsmaatregelen binnen het getuigenbeschermingsprogramma ten aanzien van een daartoe door dat gerecht aangewezen persoon, en afspraken te maken over de verantwoordelijkheid van het College en de politie voor die persoon en over de geldigheidsduur, de inhoud en de verdeling van de kosten van de beschermingsmaatregelen.

3. Voordat het College een opdracht verleent, als bedoeld in het eerste of tweede lid, laat de officier van justitie schriftelijk een advies, als bedoeld in artikel 3, tweede lid, uitbrengen over de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het verzoek. De opdrachtverlening geschiedt schriftelijk en de opdracht vermeldt haar geldigheidsduur. Ingeval van een verzoek van onze Minister op grond van het tweede lid, informeert het College de Minister over nieuwe omstandigheden die van belang kunnen zijn voor de beoordeling van het verzoek van de bevoegde autoriteit tot het voortzetten of aanpassen van beschermingsmaatregelen.

4. De artikelen 3, eerste lid, 4, eerste en tweede lid, 5 tot en met 9, 11 en 12 zijn niet van toepassing in geval beschermingsmaatregelen worden getroffen op grond van het eerste of tweede lid.

5. Het College kan de officier van justitie opdragen over te gaan tot het maken van afspraken met een bevoegde autoriteit van een vreemde Staat tot het laten treffen of voortzetten van beschermingsmaatregelen met betrekking tot een persoon ten aanzien van wie het College een opdracht heeft verleend als bedoeld in artikel 4.

Artikel 14 (Verslaglegging) [nieuw]

Het College zendt iedere twee jaar een verslag aan Onze Minister over de toepassing en werking van het stelsel getuigenbescherming in de voorgaande twee jaar. Dit verslag omvat in ieder geval het aantal personen ten aanzien van wie beschermingsmaatregelen zijn getroffen die al dan niet zijn uitgevoerd binnen het getuigenbeschermingsprogramma, de aard van de beschermingsmaatregelen, en de naleving van de verplichtingen door de beschermde personen en de Staat. De verslaglegging geschiedt op een wijze die geen afbreuk doet aan de veiligheid van de betrokkenen alsmede de doeltreffendheid van het stelsel getuigenbescherming.

Artikel 15 (Wijziging andere AmvB's)

In artikel 6:1, eerste lid, onderdeel b, van het Besluit politiegegevens wordt "het Besluit getuigenbescherming" vervangen door "het Besluit getuigenbescherming 202*".

Artikel 16 (Intrekking Besluit getuigenbescherming)

Het Besluit getuigenbescherming wordt ingetrokken.

Artikel 17 (Inwerkingtreding)

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 18 (Citeertitel)

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit getuigenbescherming 202*.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

NOTA VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit besluit bevat nieuwe regels inzake getuigenbescherming. Het vervangt het eerdere Besluit getuigenbescherming van 21 december 2005 (Stb. 2006, 21). De nieuwe regeling bevat een uitgebreid en aangepast wettelijk kader voor de uitvoering van de getuigenbescherming. De aangepaste wettelijke inkadering van de getuigenbescherming is aangekondigd in verschillende kamerbrieven (zie onder meer Kamerstukken II 2022/23, 29 911, nrs. 423 en 380). Hiermee wordt verhelderd welke (gestandaardiseerde) afspraken in het kader van getuigenbescherming onder welke voorwaarden mogelijk zijn. Dit komt de rechtszekerheid en de transparantie rondom de inzet van (kroon)getuigen bij de opsporing en vervolging in strafzaken ten goede. De nieuwe regeling is deels gebaseerd op de huidige uitvoeringspraktijk en is deels een aanvulling hierop. De wettelijke inkadering van de getuigenbescherming vindt deels plaats op het niveau van een wet in formele zin (wetsvoorstel verbetering kroongetuigenregeling). De grondslag voor het onderhavige besluit is vastgelegd in het met dat wetsvoorstel aan te passen artikel 226l van het Wetboek van Strafvordering (Sv).

2. Relevante ontwikkelingen en noodzaak van de nieuwe regeling

Eén van de speerpunten van het kabinet is de aanpak van de zware en georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Voor de opsporing en vervolging in dat kader zijn getuigen die aan de politie en het openbaar ministerie informatie kunnen verstrekken over bijvoorbeeld kopstukken, modus operandi en criminele geldstromen van cruciaal belang. In strafzaken kan naast “gewone” getuigen ook gebruik gemaakt van verklaringen van bijzondere getuigen, zoals bedreigde getuigen of kroongetuigen. Kroongetuigen zijn verdachten of veroordeelden die bereid zijn een getuigenverklaring af te leggen in de strafzaak tegen een andere verdachte in ruil voor de toezegging dat bij de vervolging in hun eigen strafzaak strafvermindering zal worden gevorderd of dat bij een verzoek om gratie een positief advies tot strafvermindering zal worden uitgebracht.

Kroongetuigen en bedreigde getuigen kunnen een groot veiligheidsrisico lopen als zij verklaringen afleggen over personen die betrokken zijn bij de zware, georganiseerde criminaliteit. Ditzelfde kan gelden voor degenen die een nauwe betrekking onderhouden met deze getuigen, zoals kinderen, partner of andere naaste familieleden (hierna ook te noemen: naasten). De overheid heeft een (bijzondere) zorgplicht om deze personen te beschermen tegen levensgevaar. Zij kunnen als dit dringend noodzakelijk is in een getuigenbeschermingsprogramma worden opgenomen, waarvan het doel is dat zij ‘niet-traceerbaar’ worden gemaakt. Opname in het getuigenbeschermingsprogramma kan onder meer huisvesting in het buitenland, tijdelijke tegemoetkoming voor levensonderhoud en een nieuwe identiteit omvatten. Een gevolg van het niet traceerbaar zijn is ook dat er zonder toezicht geen contact meer mogelijk is met familieleden en vrienden die niet aan het getuigenbeschermingsprogramma deelnemen. De beperking van de sociale contacten, waarbij de banden met de oude omgeving worden doorgesneden, en van de bewegingsvrijheid maken dat de opname in een getuigenbeschermingsprogramma buitengewoon ingrijpend kan zijn voor de betrokkene.

Het eerdere Besluit getuigenbescherming uit 2005 bevatte een betrekkelijk algemeen kader voor de uitvoering van de getuigenbescherming. Uitgangspunt blijft dat de beschermingsmaatregelen worden vastgelegd in een civielrechtelijke getuigenbeschermingsovereenkomst tussen de Staat en een betrokkene. Overeenkomsten die betrekking hebben op getuigenbescherming kunnen worden onderverdeeld in overeenkomsten met betrekking tot een getuigenbeschermingsprogramma en vaststellingsovereenkomsten. De eerste categorie overeenkomsten bevat het kader voor de deelname aan een getuigenbeschermingsprogramma. In uitzonderlijke gevallen kan een betrokkene financieel in staat worden gesteld zelf te voorzien in zijn bescherming. De betrokkene

valt dan buiten het getuigenbeschermingsprogramma. De beschermingsmaatregelen die in dat geval worden getroffen dienen ertoe de betrokkene in staat te stellen te voorzien in zijn eigen veiligheid. Deze beschermingsmaatregelen worden vastgelegd in de tweede categorie overeenkomsten, namelijk in een vaststellingsovereenkomst. In verband met de veiligheid van de betrokkenen zijn beide categorieën getuigenbeschermingsovereenkomsten geheim.

Het stelsel getuigenbescherming moet worden onderscheiden van het stelsel bewaken en beveiligen (BenB), of het toekomstige stelsel beveiligen van personen. Het stelsel BenB is destijds ingericht naar aanleiding van de moord op Pim Fortuyn en het rapport van de commissie Van den Haak¹. Het stelsel BenB ziet op het waken over de veiligheid van personen en bewaken en beveiligen van objecten en diensten. De uitgangspunten voor het stelsel zijn neergelegd in de Politiewet 2012 en de Circulaire met betrekking tot de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten van 27 juni 2023.² Het stelsel BenB is er in beginsel op gericht dat personen, objecten en diensten, ondanks dreiging en risico, zo veilig en zo ongestoord mogelijk kunnen functioneren. Dit kan onder andere de hoeders van de rechtsstaat betreffen, zoals rechters, officieren van justitie en advocaten van kroongetuigen, wanneer er een bepaalde dreiging naar hen uitgaat. Binnen het stelsel BenB draagt de overheid zorg voor de bescherming en beveiliging van personen, objecten en diensten die worden bedreigd, voor zover ze dat niet zelf kunnen doen. De personen om wie het gaat blijven in principe 'vindbaar', maar er wordt zo goed mogelijk weerstand geboden tegen de dreiging. Hiervoor kan een beroep worden gedaan op zware beveiligingsmaatregelen, zoals persoonsbeveiliging. In de Kamerbrief van 31 maart 2023 is aangekondigd dat het huidige stelsel BenB fundamenteel wordt vernieuwd tot het stelsel beveiligen van personen.³ In de brief zijn de contouren geschetst van de nieuwe regeling voor het bewaken en beveiligen van personen.

Anders dan de bescherming en beveiliging van personen in het kader van de stelsels BenB en beveiligen van personen, is een getuigenbeschermingsprogramma niet gericht op de voortzetting van het professionele of sociale leven. De dreiging waartegen door middel van een getuigenbeschermingsprogramma weerstand wordt geboden, komt voort uit de medewerking die een persoon heeft verleend aan de opsporing en vervolging van ernstige misdrijven. Het getuigenbeschermingsprogramma heeft ten doel de veiligheid van de betrokkene te beschermen door deze langdurig niet traceerbaar te maken voor derden. Dit betekent dat de betrokkene in staat wordt gesteld een veilig en duurzaam bestaan op te bouwen in een compleet nieuwe leefomgeving, met verbreking van alle banden met het verleden.

In de uitvoeringspraktijk is gebleken dat het huidige wettelijke kader rondom de getuigenbescherming niet langer voldoet. Zowel voor de betrokken professionals als potentiële (kroon)getuigen is onvoldoende duidelijk welke afspraken gemaakt kunnen worden in het kader van getuigenbescherming. Onder meer bevat de huidige wet- en regelgeving niet of nauwelijks regels over het treffen van beschermingsmaatregelen, de financiële ondersteuning van de beschermde persoon, de rechten en plichten van de Staat en de beschermde persoon, en het wijzigen en beëindigen van de overeenkomst bij niet naleving hiervan door de beschermde persoon. Hierdoor is er sprake van een gebrek aan rechtszekerheid. Door de partijen die zijn betrokken bij getuigenbescherming, zoals het openbaar ministerie en de advocatuur, en door de wetenschap wordt de noodzaak van een duidelijk wettelijk kader getuigenbescherming onverminderd onderstreept.

De procureur-generaal bij de Hoge Raad (hierna ook: PGHR) heeft in 2023 onderzoek gedaan naar de invulling van de zorgplicht ten aanzien van de bescherming van getuigen (en eventuele naasten) onder gezag van de officier van justitie in het kader van het stelsel getuigenbescherming.⁴ In het rapport (hierna ook: rapport PGHR) wordt geconcludeerd dat er geen

¹ Commissie Feitenonderzoek Veiligheid en Beveiliging Pim Fortuyn.

² Stcrt. 2023, 18756.

³ Kamerstukken II 2022/23, 29911, nr. 380.

⁴ Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Zorgplicht en*

aanwijzingen zijn dat het openbaar ministerie verklaringen zou hebben 'gekocht' of dat aan de beschermingskant meer wordt aangeboden naarmate het opsporingsbelang groter is. De PGHR acht nadere regelgeving met betrekking tot getuigenbescherming niettemin van groot belang. De bevindingen van de PGHR zijn betrokken in dit besluit en de toelichting.

Gezien de hiervoor genoemde ontwikkelingen wordt verdere wettelijke inkadering van de getuigenbescherming nodig geacht. Hiermee kan beter invulling worden gegeven aan de zorgplicht van de Staat om getuigen te beschermen die door hun medewerking aan overheidsoptreden op het gebied van opsporing en vervolging in een levensbedreigende situatie terecht zijn gekomen of kunnen komen. De bijzondere zorgplicht van de Staat kan worden afgeleid uit het recht op leven en lichamelijke integriteit, in combinatie met de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm uit artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek. Op grond van de artikelen 2, 3 en 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) hebben verdragspartijen de plicht het recht op leven en de lichamelijke integriteit van burgers te beschermen.

Door nadere wettelijke regels te stellen over getuigenbescherming wordt aan alle betrokkenen duidelijkheid geboden welke (gestandaardiseerde) afspraken in het kader van getuigenbescherming onder welke voorwaarden mogelijk zijn. Op deze wijze kan de zorgplicht van de Staat nader worden ingevuld. Dit draagt bij aan de rechtszekerheid en de transparantie rondom getuigenbescherming. Verder kan wettelijke inkadering naar verwachting bijdragen aan een betere inzet van kroongetuigen en bedreigde getuigen bij de opsporing en vervolging van ernstige strafbare feiten. De effectiviteit van deze inzet is voor een belangrijk deel afhankelijk van de voorzieningen om de getuige fysieke bescherming te bieden.

3. Hoofdpijnen van de regeling

In de voorliggende regeling wordt voor een deel aangesloten bij en voortgebouwd op het eerdere Besluit getuigenbescherming. In het eerdere besluit was met name de structuur geregeld voor het treffen en uitvoeren van beschermingsmaatregelen door het College van procureurs-generaal, de officier van justitie en het onderdeel getuigenbescherming bij de (toenmalige) Landelijke eenheid van de politie. Daarnaast was voorzien in een regeling voor bescherming op verzoek van een ander land of een internationaal gerecht. De desbetreffende bepalingen zijn overgenomen, soms in iets aangepaste vorm. De regeling is tevens in overeenstemming gebracht met de gezagsstructuren ten aanzien van de taakuitvoering van de politie en binnen het openbaar ministerie, op grond van de Politiewet 2012 en de Wet op de rechterlijke organisatie (WRO). De nieuwe regeling bevat aanvullend een aantal nieuwe elementen die essentieel zijn voor een goed werkend stelsel voor de getuigenbescherming. Dit betreft een omschrijving van de kring van betrokkenen die in aanmerking komt voor beschermingsmaatregelen, van de aard en inhoud van die maatregelen, van de verplichtingen van de betrokkene en de Staat, de verhouding tussen de opdracht tot het treffen van beschermingsmaatregelen en de getuigenbeschermingsovereenkomst, en de wijziging of beëindiging van de beschermingsmaatregelen.

De hoofdlijnen van de nieuwe regeling zijn als volgt:

- Beschermingsmaatregelen kunnen worden getroffen ten aanzien van bepaalde categorieën van personen, voor zover daartoe een dringende noodzaak is ontstaan als gevolg van de verleende medewerking van een bedreigde persoon aan de met opsporing en vervolging van strafbare feiten belaste autoriteiten. De categorieën van bedreigde personen zijn de zogenaamde bedreigde getuigen (artikel 226a Sv), kroongetuigen (artikelen 226g en 226k), afgeschermd getuigen (artikel 226m Sv) en andere personen die medewerking hebben verleend aan de met de opsporing en vervolging belaste autoriteiten. Daarnaast kunnen ook naasten van een bedreigde persoon in aanmerking komen voor zover daartoe een dringende noodzaak is ontstaan als gevolg van de medewerking van een bedreigde persoon aan de met opsporing en

getuigenbescherming. Over de zorgplicht van het Openbaar Ministerie in het kader van het stelsel getuigenbescherming, Den Haag: 2024.

vervolgving belaste autoriteiten en zij een nauwe betrekking onderhouden met die persoon, zoals diens echtgenoot, levensgezel of kinderen (artikelen 1 en 2).

- Het College van procureurs-generaal beoordeelt aan de hand van een aantal criteria of een dringende noodzaak bestaat voor het treffen van beschermingsmaatregelen. Ten behoeve van deze beoordeling draagt het College de officier van justitie op een dreigingsanalyse en een advies op te (laten) stellen. Het opstellen van de dreigingsanalyse geschiedt door de politie (het onderdeel getuigenbescherming van de Eenheid landelijke opsporing en interventies van de politie). Het advies heeft betrekking op het treffen van beschermingsmaatregelen en de uitvoerbaarheid daarvan, waarbij ook de geschiktheid van de betrokkene voor opname in het getuigenbeschermingsprogramma wordt betrokken. De betrokkene is verplicht de nodige informatie te verschaffen voor een zorgvuldige beoordeling van de geschiktheid voor het getuigenbeschermingsprogramma. Als blijkt van een dringende noodzaak en er een advies ligt omtrent de te treffen beschermingsmaatregelen en de uitvoerbaarheid daarvan, kan het College opdracht geven tot het treffen van beschermingsmaatregelen ten aanzien van de betrokkene. Ook kan – in afwachting van de dreigingsanalyse en een beslissing over de te treffen beschermingsmaatregelen – een mondelinge opdracht tot het treffen van beschermingsmaatregelen van beperkte duur worden verstrekt. De opdracht van het College is gericht aan de officier van justitie bij het landelijk parket, belast met getuigenbescherming. De landelijk officier van justitie geeft vervolgens opdracht aan het voornoemde onderdeel van de politie tot het treffen van beschermingsmaatregelen (artikelen 3 tot en met 5).
- Zodra opdracht is gegeven tot het treffen van beschermingsmaatregelen wordt door de officier van justitie, namens de Staat, een overeenkomst gesloten met de bedreigde persoon, waarin de beschermingsmaatregelen zijn beschreven en de rechten en plichten over en weer worden vastgelegd. Met de overeenkomst worden de algemene regels van het besluit, die een kader bieden voor het treffen van verschillende beschermingsmaatregelen, toegesneden op de specifieke situatie van de bedreigde persoon (artikel 6).
- Het stelsel getuigenbescherming omvat beschermingsmaatregelen die al dan niet worden uitgevoerd binnen het getuigenbeschermingsprogramma (artikelen 7 tot en met 9). De beschermingsmaatregelen hebben een bepaalde looptijd. De maatregelen binnen het getuigenbeschermingsprogramma strekken ertoe dat de betrokkene gedurende de geldigheidsduur van de opdracht niet traceerbaar is en dat, voor zover en voor zolang nodig, de betrokkene ondersteuning wordt geboden om een nieuw zelfstandig bestaan op te bouwen (artikel 7). De maatregelen binnen het programma zijn te onderscheiden in veiligheidsmaatregelen en maatregelen ter ondersteuning van de opbouw van een nieuw zelfstandig bestaan, in functie van de bescherming van de betrokkene. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat de betrokkene met het oog op de veiligheid zo weinig mogelijk opvalt in de nieuwe omgeving. De eerste categorie maatregelen is gericht op het niet traceerbaar maken van de betrokkene voor derden, bijvoorbeeld het verschaffen van een nieuwe identiteit. Deze maatregelen zijn van kracht zo lang als nodig is vanuit het oogpunt van de dringende noodzaak. De tweede categorie maatregelen is gericht op de opbouw van een nieuw zelfstandig bestaan. Het betreft financiële maatregelen en maatregelen gericht op de sociale- en arbeidsre-integratie. Deze maatregelen zijn van kracht totdat de beschermde persoon weer op eigen benen kan staan. In dat verband kan onder meer, voor zover de betrokkene niet of niet volledig zelf in zijn levensonderhoud kan voorzien, een tegemoetkoming worden verstrekt in de redelijke kosten van het levensonderhoud (artikel 8).
- Bij de toepassing van de beschermingsmaatregelen ter ondersteuning van de opbouw van een nieuw zelfstandig bestaan wordt onderscheid gemaakt tussen kroongetuigen (en hun naasten) en andere bedreigde personen (en hun naasten) (artikel 8, eerste lid). De delegatiegrondslag in artikel 226l, achtste lid, Sv biedt hiervoor ruimte. Aan dit onderscheid ligt ten grondslag dat kroongetuigen verdachten van strafbare feiten zijn die in ruil voor informatie aan de overheid strafvermindering krijgen. Aldus hebben zij zelf een aandeel in de ontstane dreiging. Hierbij past een ondersteuning bij de opbouw van een nieuw bestaan waarbij een sobere leefsituatie, die in functie staat van de bescherming, het uitgangspunt is. Voor kroongetuigen wordt gestreefd naar een leefsituatie die ten hoogste aansluit bij de economische situatie en levensomstandigheden van een persoon met een modaal inkomen. Hun veiligheid is gebaat bij

een bestaan waarbij de kroongetuige (en diens naasten) zich op zo weinig mogelijk manieren onderscheidt van de nieuwe omgeving. Een normaal inkomen uit werk of uit een onderneming waarmee in de kosten van een doorsnee levensstijl in de context van de nieuwe leefomgeving kan worden voorzien, is een belangrijk aspect daarvan. Anders dan kroongetuigen dragen de andere bedreigde personen doorgaans geen verantwoordelijkheid voor het ontstaan van de dreiging voor hun veiligheid vanwege betrokkenheid bij ernstige criminaliteit. Zij zijn niet zelf betrokken bij criminaliteit maar leveren door hun medewerking aan de opsporing en vervolging een belangrijke bijdrage in de criminaliteitsbestrijding en worden vanwege die bijdrage met ingrijpende veranderingen in hun persoonlijke en maatschappelijke leven geconfronteerd. Hierbij past een ruimhartigere ondersteuning bij de opbouw van een nieuw bestaan. Voor deze personen wordt gestreefd naar een leefsituatie die zoveel mogelijk vergelijkbaar is met de leefsituatie die zij moeten opgeven. Met deze benadering wordt aangesloten bij de wetgeving in andere landen, waaronder Italië. Dit land hanteert het 'life for life' principe voor niet-criminele getuigen, waarbij de overheid zich inspant om voor deze personen een vergelijkbare leefsituatie te creëren zoals zij voor hun getuigenis gewend waren.

- De beschermingsmaatregelen buiten het getuigenbeschermingsprogramma zijn voorbehouden aan uitzonderlijke gevallen, zoals het geval waarin de betrokkene niet geschikt blijkt voor het getuigenbeschermingsprogramma of waarin opname in het getuigenbeschermingsprogramma om andere redenen niet haalbaar of uitvoerbaar zou zijn. Dan kunnen maatregelen worden getroffen die de betrokkene financieel in staat stellen zelf te voorzien in zijn bescherming en de opbouw van een nieuw bestaan (artikel 9).
- De betrokkene en de Staat zijn gehouden tot naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit de overeenkomst. Voor de betrokkene zal het gaan om verplichtingen als het verlenen van medewerking aan de uitvoering van de beschermingsmaatregelen, het afleggen van een getuigenverklaring en het betrachten van geheimhouding over de getroffen maatregelen en het stelsel getuigenbescherming. Voor de Staat zal het gaan om verplichtingen als het adequaat en zorgvuldig uitvoeren van de overeengekomen beschermingsmaatregelen. Het is van essentieel belang dat de betrokkene adequaat medewerking verleent aan de uitvoering van de beschermingsmaatregelen en geheimhouding betracht. Als de betrokkene zich niet aan de afspraken houdt dan brengt hij daarmee niet alleen zichzelf in gevaar maar ook zijn naasten en degenen die vanuit politie en justitie zijn betrokken bij de uitvoering van de maatregelen. Als de verplichtingen niet worden nageleefd dan kan dit leiden tot beëindiging van de overeenkomst en daarmee van de beschermingsmaatregelen (artikelen 10, 11 en 12).
- De opdracht tot het treffen van beschermingsmaatregelen heeft een geldigheidsduur van ten hoogste drie jaar. Na afloop van deze termijn kan de opdracht worden verlengd, als de dringende noodzaak daartoe noopt. Als de dringende noodzaak daartoe niet meer noopt kan de opdracht eenzijdig worden beëindigd of niet verlengd (artikel 12).

4. Het juridische kader rond getuigenbescherming

4.1 Inleiding

De wettelijke basis voor getuigenbescherming is gelegen in het Wetboek van Strafvordering (Sv). In artikel 226l Sv is de bijzondere zorgplicht van de Staat vastgelegd, voor zover daartoe een dringende noodzaak is ontstaan als gevolg van de medewerking aan de met opsporing en vervolging belaste autoriteiten en daarmee verband houdend overheidsoptreden. In de wet is tevens geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld ter uitvoering van de wettelijke regels. Dit besluit voorziet in die regels. De hoofdlijnen van de regeling zijn hierboven, in paragraaf 3, aan de orde gekomen.

De Instructie getuigenbescherming van het College van procureurs-generaal bevat regels over de procedure en werkwijze rond getuigenbescherming. Deze instructie is niet openbaar.

De getuigenbescherming is verder ingekleurd door de jurisprudentie van de Europese en de nationale rechter. Uit de in het EVRM vastgelegde fundamentele rechten, meer specifiek het recht

op leven (artikel 2 EVRM), het verbod op foltering (artikel 3 EVRM) en het recht op respect voor privé- en gezinsleven (artikel 8 EVRM) vloeit een zorgplicht van de overheid voort. Hieronder wordt nader ingegaan op de reikwijdte van de zorgplicht, zoals ingevuld op basis van de jurisprudentie van het EHRM. In aanvulling op de inkadering van de zorgplicht door het EHRM wordt daarna ingegaan op de invulling van de zorgplicht door de Nederlandse rechter. Tenslotte wordt stilgestaan bij enkele internationale richtsnoeren.

4.2 De reikwijdte van de zorgplicht volgens het EHRM

Het EHRM heeft zich uitgelaten over de zorgplicht van de Staat in het *Osman*-arrest.⁵ Dit arrest betrof twee Britse burgers, de weduwe en de zoon van het slachtoffer, die zich bij het EHRM beklagden over de nalatigheid van de Britse autoriteiten ten aanzien van de ernstige dreiging van de dader gericht op het slachtoffer en diens familie. Het EHRM oordeelde dat de eerste zin van artikel 2 van het EVRM de verdragsstaten niet alleen oplegt om zich te onthouden van opzettelijke en onrechtmatige levensberoving maar ook om de nodige stappen te zetten om de levens te beschermen van degenen binnen hun jurisdictie.⁶ Deze verplichting moet volgens het EHRM zodanig worden opgevat dat deze geen onmogelijke of disproportionele last legt op de autoriteiten. Daarbij moet vaststaan dat de autoriteiten wisten of hadden moeten weten van een werkelijk en onmiddellijk gevaar voor het leven van een geïdentificeerde persoon of personen vanwege criminele activiteiten van een derde en dat de autoriteiten nagelaten hebben de maatregelen te treffen die binnen het bereik van hun bevoegdheden lagen en die redelijkerwijs hadden mogen worden verwacht om dat risico te vermijden. Deze vraag kan uitsluitend worden beantwoord in het licht van alle omstandigheden van het individuele geval. Het EHRM achtte het handelen van de Britse politie in dit geval niet onredelijk, omdat niet gezegd kon worden dat de politie wist of had moeten weten dat de levens van de familie Osman daadwerkelijk en onmiddellijk gevaar liepen vanwege de dader, en concludeerde dat geen sprake was van een schending van artikel 2 van het EVRM.⁷

Op grond van het *Osman*-arrest beperken de bescherming van het recht op leven (artikel 2 EVRM) en het folterverbod (artikel 3 EVRM) zich aldus niet tot negatieve verplichtingen, maar is er een positieve verplichting voor de verdragsstaten om preventieve operationele maatregelen te treffen om het leven te beschermen van een persoon wiens leven gevaar loopt ('To take appropriate steps to safeguard the lives of those within their jurisdiction').⁸ Daarbij geldt een bijzondere zorgplicht voor de bescherming van getuigen en andere personen die als gevolg van hun medewerking aan opsporing en vervolging in een levensbedreigende situatie terecht komen. Hiervoor is vereist dat de autoriteiten wisten of behoorden te weten van een daadwerkelijk en onmiddellijk gevaar voor het leven van één of meer specifieke personen. De grondslag hiervoor is wat, gelet op de omstandigheden van het specifieke geval, redelijkerwijs kan worden verwacht van de autoriteiten ter vermindering van de verwezenlijking van het gevaar. In dat kader wordt beoordeeld of de overheid zich als redelijk handelende overheid heeft opgesteld en zijn zorgplicht heeft ingevuld in overeenstemming met de artikelen 2 en 3 van het EVRM en conform zorgvuldig handelen zoals in het maatschappelijk verkeer betaamt. Daarbij wordt aan de autoriteiten een ruime beoordelingsmarge gelaten voor de concrete invulling van de zorgplicht, dus voor de te treffen maatregelen.⁹ Deze elementen stelt het EHRM voorop in het *Osman*-arrest. In de latere rechtspraak op dit gebied heeft het EHRM aan deze lijn vastgehouden. Het gaat hier dus om een inspanningsverplichting en niet om een resultaatsverplichting. Bij de beoordeling daarvan spelen alle omstandigheden van het geval een rol. Ook de vraag in hoeverre de getuige zelf medewerking verleent aan de maatregelen en afspraken nakomt kan hierbij een rol spelen.

⁵ *Osman v. The United Kingdom*, 20 October 1998, 7/1997/871/1083.

⁶ *Osman v. The United Kingdom*, 20 October 1998, (87/1997/871/1083), punt 115.

⁷ *Osman v. The United Kingdom*, 20 October 1998, (87/1997/871/1083), punt 121 en 122.

⁸ *Osman v. The United Kingdom*, 20 October 1998, (87/1997/871/1083), punt 115.

⁹ *Osman v. The United Kingdom*, 20 October 1998, (87/1997/871/1083), punt 116.

De zorgplicht van de overheid is niet beperkt tot de getuigen, deze strekt zich ook uit tot de personen in de naaste omgeving van de getuige, die risico lopen vanwege de medewerking van de getuige aan de autoriteiten die zijn belast met de opsporing en vervolging van ernstige misdrijven. Hiervoor kan worden gedacht aan de echtgenoot of partner van de bedreigde persoon, diens kinderen of andere personen, voor zover zij een nauwe betrekking onderhouden met de bedreigde persoon.

Uit de jurisprudentie van het EHRM is niet scherp af te leiden of de zorgplicht is beperkt tot de bescherming van de fysieke veiligheid van personen. De situatie en het handelen van de overheid als geheel worden beoordeeld. Een persoon die wordt beveiligd zal moeten beschikken over de financiële middelen om te voorzien in zijn levensonderhoud, anders komt zijn veiligheid in het geding. In dit licht lijkt het niet onlogisch te veronderstellen dat een bijdrage in het levensonderhoud onderdeel kan zijn van de zorgplicht.

Als de betrokkene niet wil meewerken dan doet dit op zichzelf geen afbreuk aan de zorgplicht van de overheid. Dit kan echter wel invloed hebben op de aard en omvang van de maatregelen die van de overheid kunnen worden verlangd.¹⁰ In de zaak *A en B v. Roemenië* oordeelde het EHRM over een klacht dat artikel 2 van het EVRM zou zijn geschonden doordat de Roemeense autoriteiten hadden nagelaten voldoende bescherming te bieden. Het EHRM wees erop dat de klagers gehouden waren mee te werken met de autoriteiten, maar hun verplichtingen niet nakwamen, pogingen deden om de beschermingsmaatregelen te ontduiken, niet meewerkten met de getuigenbeschermingsteams, aanwezig waren op sociale media en televisie, en herplaatsing binnen Roemenië weigerden. Toch bleef de Staat beschermingsmaatregelen en financiële ondersteuning bieden, ook al voorzag de wet in de mogelijkheid om het programma te beëindigen wegens schending van de voorwaarden. Het EHRM was van oordeel dat de overheid, gelet op alle omstandigheden van het geval, alles had gedaan wat redelijkerwijze van haar kon worden verwacht om de getuigen te beschermen.¹¹ In algemene zin geldt dat voor een adequate beveiliging de medewerking van de betrokkene is vereist. Als de inschatting is dat redelijkerwijs alleen in het buitenland een (enigszins) normaal veilig leven kan worden opgebouwd en de betrokkene dat per sé niet wil, dan kan worden beoordeeld of toch enigszins verantwoord een leven in Nederland kan worden geleid en of de kosten die daarvoor moeten worden gemaakt nog aanvaardbaar zijn. Is dat niet het geval, en volhardt de betrokkene in zijn standpunt dat hij in Nederland wil blijven, dan kan hij minder ondersteuning van de overheid verwachten. Dat kan betekenen dat betrokkene moet accepteren dat hij er financieel en anderszins op achteruit gaat zowel ten aanzien van zijn veiligheidssituatie voor de dreiging als ten aanzien van de ondersteuning van de opbouw van een nieuw zelfstandig bestaan in het buitenland of in Nederland.

Overigens doet de houding van de betrokkene geen afbreuk aan de positieve verplichting die verdragspartijen hebben op basis van artikel 2 van het EVRM ten aanzien van de naasten van de betrokkene. Het (voort) bestaan van de zorgplicht is gekoppeld aan het bestaan van een (levens)bedreiging. Dit volgt uit *R.R. e.a. t. Hongarije*, waarbij het EHRM een schending van artikel 2 van het EVRM vaststelde. In deze zaak werd het getuigenbeschermingsprogramma voor de betrokkene en zijn naasten stop gezet nu betrokkene de voorwaarden van het programma had overtreden. De beveiliging van de naasten werd teruggebracht tot het verstrekken van een noodnummer en incidentele bezoeken van politieagenten. Het EHRM overwoog dat het stopzetten van het programma voor de naasten niet was gemotiveerd door een vermindering van het risico op het leven van de naasten, maar door de schending van de voorwaarden door de betrokkene. Het EHRM was er vervolgens niet van overtuigd dat Hongarije - gelet op de omstandigheden - de veiligheidsrisico's voor de naasten voldoende had afgedekt en oordeelde dat Hongarije tekortschoot in de vereisten van artikel 2 van het EVRM.

4.3 De reikwijdte van de zorgplicht volgens de Nederlandse rechter

¹⁰ EHRM 2 juni 2020, no. 48442/16 en 48831/16 (A. en B./Roemenië).

¹¹ A en B v Romania, 2 juni 2020, nos. 48442/16 en 48831/16, § 130-135.

Op basis van, en deels in aanvulling op, de jurisprudentie van het EHRM zijn door de Nederlandse rechter verschillende uitspraken gedaan rond de zorgplicht van de overheid bij de bescherming van getuigen. Dit betreft een beperkt aantal zaken, vanwege het geringe aantal afspraken met kroongetuigen tot nu toe en het feit dat geschillen tussen bedreigde personen en de overheid in beginsel worden afgehandeld door middel van arbitrage.

Het ontstaan van de zorgplicht

Vraagstukken rond getuigenbeschermingsprogramma's kwamen diverse keren aan de orde in civiele procedures. De voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag heeft in 2005 de Staat bevolen om een bedreigde persoon en zijn gezin op te nemen in een getuigenbeschermingsprogramma, omdat hij voldoende aannemelijk had gemaakt dat sprake was van een reëel dreigend gevaar voor hem en zijn gezin vanuit zijn medeverdachten en de achterliggende (criminele) organisatie. De betrokkene weigerde echter opname in een getuigenbeschermingsprogramma, omdat hij de gevolgen voor zijn gezin te ernstig achtte, en vorderde het treffen van enkele andere maatregelen. Het gerechtshof Den Haag oordeelde later dat de Staat was tekortgeschoten in de zorgplicht ten aanzien van de bedreigde persoon en zijn gezin. Ondanks dat de betrokkene zelf zijn informantenstatus had prijsgegeven, had van de Staat een actievere rol mogen worden verwacht. Het had op de weg van de Staat gelegen om meteen na de invrijheidsstelling van betrokkene een risicoanalyse op te stellen en na te gaan of, en zo ja welke, maatregelen getroffen dienden te worden. Het is aan de Staat om te beoordelen welke dreiging er in concreto bestaat en met welke veiligheidsmaatregelen die dreiging valt te keren. Bij dat oordeel komt de Staat een zekere vrijheid toe. Pas wanneer geoordeeld kan worden dat de Staat in redelijkheid niet kan menen dat sprake is van enige dreiging of, in het geval een dreiging aanwezig is, in redelijkheid niet kan besluiten bepaalde veiligheidsmaatregelen achterwege te laten, is een beslissende rol voor de rechter weggelegd.¹²

Het gerechtshof Den Haag heeft in 2009 geoordeeld over de klacht van een voormalige informant dat hij niet zorgvuldig was afgebouwd en hem ten onrechte psychische hulp was onthouden. Het gerechtshof stelde voorop dat de betrokkene op verzoek en door toedoen van de Staat diep verzeild was geraakt in het criminele milieu. Daardoor rustte op de Staat na afloop van de inzet in dat milieu een zorgplicht jegens hem die de verantwoordelijkheid van de Staat voor andere burgers in ruime mate te boven gaat. Van de Staat mocht worden verwacht dat hij onverwijld maatregelen nam om in de nodige psychische begeleiding te voorzien.¹³

De rechtbank Den Haag heeft in 2012 naar aanleiding van een klacht van de weduwe van een bedreigde persoon geoordeeld dat op de Staat in beginsel een zorgplicht rust ten opzichte van een getuige indien de Staat beschikt over concrete en specifieke aanwijzingen dat deze getuige moet vrezen voor zijn leven vanwege dreiging vanuit enig crimineel circuit. Als de dreiging samenhangt met de omstandigheid dat binnen het criminele circuit bekend is geraakt dat de getuige samenwerkt met politie of justitie, zal eerder een zorgplicht op de Staat rusten die bovendien verdergaand zal zijn dan bij een dreiging die geen verband houdt met de contacten van de getuige met politie en justitie. De rechtbank was van oordeel dat uit de stellingen van de eiser onvoldoende bleek van dergelijke concrete en specifieke aanwijzingen.¹⁴

Toegang tot de getuigenbescherming

In 2002 heeft de rechtbank Den Haag de vordering van een criminele getuige tot betaling van twee miljoen gulden, zodat hij zelf in bescherming kon voorzien, afgewezen. De rechtbank oordeelde dat op de Staat weliswaar een zorgplicht rust maar dat de Staat een grote mate van beleidsvrijheid toekomt omtrent de wijze waarop hij aan die zorgplicht voldoet. In beginsel kan niet van de Staat worden geëist dat hij aan betrokkene financiële middelen verschaft om zelf naar eigen goeddunken in zijn bescherming te voorzien.¹⁵

¹² Gerechtshof 's-Gravenhage 27 september 2007, ECLI:NL:GHSGR:2007:1854, rov. 8 en 13.

¹³ Gerechtshof 's-Gravenhage 24 maart 2009, ECLI:NL:GHSGR:2009:BH6193, rov. 16 en 18.

¹⁴ Rechtbank 's-Gravenhage 1 februari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV3453, rov. 4.9-4.12.

¹⁵ Rechtbank 's-Gravenhage, 24 april 2002, ECLI:NL:RBSGR:2002:AE7268, rov. 3.7.

In het eerdergenoemde arrest van het gerechtshof Den Haag was eveneens de vraag aan de orde of de Staat op reële wijze een getuigenbeschermingsprogramma had aangeboden aan de bedreigde persoon. De betrokkene had dat afgewezen en later had de Staat op basis van een dreigingsanalyse geconcludeerd dat de betrokkene niet voor opneming in een dergelijk programma in aanmerking kwam. Het gerechtshof oordeelde dat de weigering van de betrokkene om in een getuigenbeschermingsprogramma te worden opgenomen de Staat niet van zijn zorgplicht tot beveiliging ontsloeg. De Staat had dan op andere wijze in de zorgplicht moeten voorzien, aangenomen dat er voldoende aanwijzingen waren dat betrokkene beveiliging nodig had.¹⁶

Rechterlijke toetsing van de getuigenbescherming

De Nederlandse strafrechter ziet in beginsel geen toetsende rol voor zichzelf weggelegd voor de beoordeling van de invulling van de zorgplicht door de Staat. In het arrest van het gerechtshof Amsterdam van 27 juni 2017 (Passage) was aan de orde de verhouding tussen de afspraak met een kroongetuige over zijn verklaring in de strafzaak en de getuigenbeschermingsovereenkomst. Het gerechtshof overwoog dat uit het samenstel van de wettelijke regeling en de toepasselijke beleidsregels volgt, dat met betrekking tot de rechtmatigheid en doelmatigheid van maatregelen van getuigenbescherming in de strafvorderlijke context, aan de strafrechter in het geheel geen toetsende rol is toebedeeld. Naar het oordeel van het gerechtshof laat zich dit begrijpen tegen de achtergrond van hetgeen met getuigenbescherming wordt beoogd. Het bieden van bescherming vloeit rechtstreeks voort uit de op de Staat rustende zorgplicht jegens de getuigen. Zoals het Gerechtshof Amsterdam oordeelde: 'Gelet op die taak- en doelstelling (bieden van bescherming vanwege medewerking getuige aan opsporing en vervolging) valt te begrijpen dat en waarom de wetgever geen bijzondere grondslag heeft gecreëerd op grond waarvan de rechter in de strafvorderlijke kolom is aangewezen als de tot toetsing van recht- en doelmatigheid van beschermingsmaatregelen bevoegde autoriteit.'¹⁷ In cassatie bevestigde de Hoge Raad dit arrest. De Hoge Raad oordeelde op 23 april 2019 dat de toezeggingen met betrekking tot de feitelijke bescherming van de getuige geen onderdeel uitmaken van de afspraak met een kroongetuige tot strafvermindering in ruil voor een verklaring, en dat het oordeel van het gerechtshof dat deze toezeggingen ook geen voorwerp zijn van toetsing door de rechter-commissaris geen blijk gaf van een onjuiste rechtsopvatting (en evenmin onbegrijpelijk was).¹⁸

Het oordeel van de Hoge Raad in Passage over de getuigenbescherming klinkt door in het vonnis van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 12 februari 2025 (Eris).¹⁹ Uit het samenstel van de wettelijke regeling en de toepasselijke beleidsregels volgde volgens het gerechtshof dat met betrekking tot de rechtmatigheid en de doelmatigheid van maatregelen van getuigenbescherming in de strafvorderlijke context aan de strafrechter in het geheel geen toetsende rol is toebedeeld. De kroongetuigenregeling en de getuigenbescherming betreffen juist juridisch twee verschillende trajecten.

Afbouw van de getuigenbescherming

De uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag in 2019 betrof de vraag of de Staat redelijkerwijs had kunnen komen tot de beslissing tot schrapping van een aantal maatregelen van het stelsel bewaken en beveiligen. De voorzieningenrechter respecteerde de beslissing van de Staat om de dreigingsinschattingen niet te overleggen en evenmin de eiser inzage te verschaffen, vanwege het vertrouwelijke karakter van deze stukken. Gelet op de dreiging en de getroffen resterende maatregelen – het gebruik van een contactpersoon bij de politie voor beveiligingsadviezen, persoonsbegeleiding op risicomomenten, afscherming van de BRP-gegevens en afspraken met de woningbouwvereniging en de energieleverancier – kon de Staat naar het

¹⁶ Gerechtshof 's-Gravenhage 24 maart 2009, ECLI:NL:GHSGR:2009:BH6193, rov. 18.

¹⁷ Gerechtshof Amsterdam, 29 juni 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:2497, par. 2.2.2.4.

¹⁸ Hoge Raad 23 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:600, rov. 3.11 en 8.3.

¹⁹ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 12 februari 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:573, 5.1.3.

oordeel van de rechter redelijkerwijs komen tot de beslissing tot schrapping van de eerder getroffen beveiligingsmaatregelen.²⁰

In hoger beroep bekrachtigde het gerechtshof Den Haag dit vonnis. Het hof oordeelde dat de zorgplicht van de Staat niet ontstaat vanwege de behulpzaamheid tijdens het strafrechtelijk onderzoek maar vanwege de bestaande en mogelijk toekomstige risico's en dreiging. Daarbij is de Staat niet verplicht om alle getroffen beveiligingsmaatregelen in stand te laten tot de mogelijkheid van een liquidatie blijvend geheel is weggenomen.²¹

4.4 Internationale richtsnoeren

Op internationaal niveau zijn richtsnoeren vastgesteld voor de bescherming van getuigen die risico lopen vanwege hun bereidheid tot het afleggen van een verklaring in een strafzaak. Deze richtsnoeren zijn bedoeld ter inspiratie van wet- en regelgeving, en zijn niet in rechte afdwingbaar.

Het handboek van de Verenigde Naties

De Verenigde Naties (VN) hebben in 2008 een handboek gepubliceerd over getuigenbescherming. Het handboek bevat een beschrijving van goede praktijken ('Good practices').²² Dit zijn geen bindende regels. Het VN-handboek omvat onderwerpen als de benadering van getuigenbescherming in verschillende landen, de opzet van een getuigenbeschermingsprogramma, toegang tot getuigenbescherming, verantwoordelijkheden van de partijen, herhuisvesting en wijziging van de identiteit, en toekomstige uitdagingen. De goede praktijken van het VN-handboek zijn betrokken bij de opzet en uitwerking van dit besluit. Waar dit van belang is wordt in (het artikelsgewijze deel van) deze toelichting verwezen naar het VN-handboek. In de wet- en regelgeving en het daarop gebaseerde beleid worden de richtsnoeren van het VN-handboek gevolgd:

- Wat betreft de wet- en regelgeving kan worden gewezen op de regeling in dit besluit, die voorziet in de mogelijke beschermingsmaatregelen, de voorwaarden voor toepassing van de maatregelen en criteria voor toelating van getuigen, de te volgen procedure, de verantwoordelijke autoriteit, de gronden voor de beëindiging van het getuigenbeschermingsprogramma, rechten en plichten van partijen en geheimhouding (blz. 44 VN-handboek).
- De toelating tot het getuigenbeschermingsprogramma is afhankelijk van objectieve criteria, zoals de feitelijk geanalyseerde ernst van de dreiging, en vormt geen beloning voor de medewerking van de getuige. Het getuigenbeschermingsprogramma is onafhankelijk van de strafzaak waarin de getuige verklaart en voorziet in financiële ondersteuning, met dien verstande dat de toelage niet hoger is dan het legale inkomen van voor de toelating (blz. 56/57 VN-handboek).
- De criteria voor toelating omvatten elementen als de mate van dreiging voor het leven van de getuige, de persoonlijkheid en psychische geschiktheid en het belang van de verklaring voor de strafvervolgung (blz. 61 VN-handboek). Daarbij wordt rekening gehouden met het karakter van de getuige en zijn vermogen geheimhouding te betrachten, de kans op terugval in de criminaliteit en de bereidheid van de getuige om de strikte beperkingen van het programma na te leven (blz. 63 VN-handboek).
- Toelating tot een beschermingsprogramma vereist de weloverwogen instemming van de getuige en zijn naasten, en de beperkingen in hun persoonlijk leven moeten duidelijk aan hen worden uitgelegd (blz. 64 VN-handboek).

²⁰ Rechtbank 's-Gravenhage 18 september 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:9857, rov. 4.8, 4.9 en 4.12. Zie over het weigeren van inzage in een dreigingsinschatting ook: Rb Rechtbank 's-Gravenhage 6 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:2773, rov. 4.9.

²¹ Gerechtshof 's-Gravenhage 5 november 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:2869, rov. 3.6-3.8.

²² United Nations Office on Drugs and Crime: Good practices for the protection of witnesses in criminal proceedings involving organized crime, United Nations, New York, 2008.

- Bij de toelating wordt een overeenkomst gesloten met de getuige, waarbij is voorzien in een procedure voor de beslechting van geschillen buiten het openbare domein zodat gevoelige informatie over de getuige niet wordt verspreid (blz. 65 VN-handboek).
- Na de toelating zijn beide partijen gehouden tot bepaalde verplichtingen, zoals voor de overheid de verplichting tot herhuisvesting, het verschaffen van nieuwe identiteitsdocumenten en het bieden van financiële ondersteuning voor een bepaalde periode, en voor de getuige de verplichting tot het naleven van de instructies van de autoriteiten, het zich onthouden van het plegen van strafbare feiten en het afleggen van een verklaring (blz. 67 VN-handboek).
- Er zijn gevallen waarin, vanwege het ontbreken van een getuigenbeschermingsprogramma, de weigering van de getuige of zijn naasten om deel te nemen of het niet voldoen aan de criteria voor geschiktheid, de getuige ondersteuning kan worden geboden om zelf in zijn bescherming te voorzien. In gevallen van lage dreiging kan aan getuigen een bedrag ineens ('lump sum') worden geboden om hen te helpen bij hun eigen hervestiging (blz. 41 VN-handboek).
- De financiële ondersteuning is tijdelijk en kan worden beëindigd vanwege schending van de geheimhouding of de regels van de getuigenbeschermingsovereenkomst, weigering een verklaring af te leggen of vermindering van de dreiging tegen de getuige (blz. 73 VN-handboek).
- Ook is beëindiging van de getuigenbescherming mogelijk op basis van vrijwilligheid (blz. 75 VN-handboek).
- In overleg met buitenlandse zusterdiensten kan een getuige worden overgebracht naar een ander land, waarbij afspraken worden gemaakt over de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de getuige, de kosten en de hulp bij het vinden van werk (blz. 82/84 VN-handboek).

De Aanbeveling van de Raad van Europa

De Raad van Europa heeft in 2022 een Aanbeveling gepubliceerd over de bescherming van getuigen en de medewerking met justitie.²³ De Aanbeveling heeft betrekking op algemene beginselen rond getuigenbescherming, beschermingsmaatregelen en -programma's en internationale samenwerking. Dit zijn geen bindende regels. De Aanbeveling omvat 33 aanbevelingen in totaal. Waar dit van belang is, wordt in (het artikelsgewijze deel van) deze toelichting verwezen naar de betreffende aanbeveling(en).

Met het beleid en de wet- en regelgeving rond de getuigenbescherming wordt tegemoetgekomen aan de aanbevelingen van de Raad van Europa:

- Wat betreft de wet- en regelgeving kan worden opgemerkt dat het stelsel getuigenbescherming open staat voor getuigen, personen die medewerking hebben verleend aan de met de opsporing en vervolging van strafbare feiten belaste autoriteiten en voor hun naasten (aanbeveling 2).
- Voor wat betreft de proportionaliteit en subsidiariteit worden de criteria voor de beslissing over toelating tot getuigenbescherming, zoals de betrokkenheid van de bedreigde persoon in de strafzaak, de waarde van de getuigenverklaring, de ernst van het strafbare feit en het risico voor het programma en voor de samenleving, de bereidheid en geschiktheid voor de beschermingsmaatregelen of het beschermingsprogramma in aanmerking genomen (aanbeveling 12). Daarbij wordt betrokken in hoeverre de getuigenverklaring essentieel is voor de strafzaak of dat andere informatie of bewijs voldoende zou kunnen zijn voor de zaak (aanbeveling 13). Bij de beoordeling van de beschermingsmaatregelen wordt de proportionaliteit in de verhouding van de ernst van de dreiging tot de aard van de beschermingsmaatregelen in acht genomen (aanbeveling 14). Daarbij wordt maatwerk betracht, rekening houdend met de bijzondere omstandigheden van het geval en de individuele behoeften van de te beschermen personen (aanbeveling 15).
- Er is voorzien in de mogelijkheid van een getuigenbeschermingsprogramma voor getuigen en personen die bescherming behoeven vanwege hun medewerking aan de met opsporing en vervolging van strafbare feiten belaste autoriteiten. Dit gebeurt in de eerste plaats door fysieke

²³ Recommendation CM/Rec(2022)9 of the Committee of Ministers to Member States on the protection of witnesses and collaborators of justice.

beveiligingsmaatregelen, zoals het verplaatsen van de getuige naar een andere locatie. Daarbij kan worden voorzien in ondersteuning op het gebied van huisvesting, psychologische hulp, het vinden van werk of opleiding en scholing, en de kosten van levensonderhoud. Er is een speciale eenheid binnen de politie, het Team Getuigenbescherming, waarvan de medewerkers zich uitsluitend bezighouden met de begeleiding van de beschermde getuigen. Voorzien is in de nodige financiële middelen en opleiding van de betrokken professionals (aanbevelingen 22, 28 en 29).

- Beschermingsprogramma's die voorzien in aanzienlijke veranderingen in het leven van de beschermde personen zoals een andere verblijfplaats of een nieuwe identiteit worden uitsluitend ingezet wanneer andere maatregelen onvoldoende zijn om de veiligheid te garanderen (aanbeveling 23).
- De toelating van een getuige tot het getuigenbeschermingsprogramma is afhankelijk van diens weloverwogen instemming (aanbeveling 24).
- In spoedeisende gevallen kunnen tijdelijke beschermingsmaatregelen worden getroffen (aanbeveling 25).
- Het opnieuw plegen van strafbare feiten kan leiden tot het intrekken van de beschermingsmaatregelen (aanbeveling 27). Er wordt samengewerkt met buitenlandse zusterdiensten, zodat getuigen en personen die medewerking hebben verleend aan de met de opsporing en vervolging van strafbare feiten belaste autoriteiten in een ander land kunnen worden gehuisvest om daar een nieuw zelfstandig bestaan op te bouwen (aanbevelingen 31 en 33).

4.5 Conclusie

Met dit besluit wordt voorzien in een regelgevend kader voor de bescherming van getuigen dat voldoet aan de eisen die voortvloeien uit de artikelen 2, 3 en 8 van het EVRM. Daarbij is tevens rekening gehouden met de internationale en nationale kaders voor getuigenbescherming.

5. De gezagsstructuur binnen het stelsel getuigenbescherming

De bescherming van personen die worden bedreigd als gevolg van het verlenen van medewerking aan de met opsporing en vervolging belaste autoriteiten (bedreigde personen) houdt zeer nauw verband met de opsporing en vervolging van strafbare feiten, en vormt onderdeel van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Hieruit vloeit voort dat de werkzaamheden van de politie in het stelsel getuigenbescherming worden verricht binnen de context van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, als onderdeel van de politietaak (artikel 3 Politiewet 2012). Daarbij staat de politie onder het gezag van de officier van justitie (artikel 12 Politiewet 2012). Bij de Eenheid landelijke opsporing en interventies van de politie is een onderdeel getuigenbescherming, uitsluitend belast met de uitvoering van het stelsel getuigenbescherming. Dit betreft de landelijke en specialistische uitvoering van politietaken, als bedoeld in artikel 42, eerste lid, onderdeel a, van de Politiewet 2012. Dit onderdeel wordt ook aangeduid als het Team Getuigenbescherming (hierna: het TGB). De werkzaamheden van het TGB bestaan uit het opstellen van dreigingsanalyses, het doen van voorstellen met betrekking tot de te treffen beschermingsmaatregelen, het adviseren over de uitvoerbaarheid daarvan in het concrete geval en de daadwerkelijke uitvoering van de maatregelen. In dit kader worden contacten onderhouden met buitenlandse zusterdiensten en getuigenbeschermingsunits van internationale gerechten in Nederland, voor het al dan niet over en weer overnemen van bedreigde personen, worden maatregelen getroffen ter bescherming van bedreigde personen en worden deze personen begeleid bij het opbouwen van een nieuw zelfstandig bestaan. Hieronder vallen ook de werkzaamheden in verband met nieuwe identiteiten van personen. Voorts onderhoudt het TGB de contacten tussen de bedreigde personen en het openbaar ministerie. Dit neemt overigens niet weg dat binnen de politie ook andere ambtenaren - direct om indirect - betrokken kunnen zijn bij getuigenbescherming, bijvoorbeeld bij het verzamelen van informatie of het observeren van personen.

Het openbaar ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (artikel 124 Wro). Het College van procureurs-generaal staat aan het hoofd van het openbaar ministerie (artikel 130, tweede lid, Wro). Binnen het openbaar ministerie is een speciale officier van justitie aangewezen, die is verbonden aan het landelijk parket en die is belast met getuigenbescherming (hierna: TGB-officier). Het College kan de TGB-officier opdragen dreigingsanalyses op te (laten) stellen en beschermingsmaatregelen ten aanzien van bedreigde personen te (laten) treffen. Op grond van het gezag over de uitvoering van dit onderdeel van de politietaak geeft de landelijke officier van justitie opdrachten aan het onderdeel getuigenbescherming van de Eenheid landelijke opsporing en interventies. Aldus vormt de TGB-officier de verbinding tussen de beslissingen van het College van procureurs-generaal op het gebied van het stelsel getuigenbescherming enerzijds en de uitvoering daarvan door het TGB anderzijds. Nadat het College opdracht heeft verstrekt tot het treffen van beschermingsmaatregelen sluit de TGB-officier namens de Staat een getuigenbeschermingsovereenkomst met de bedreigde persoon.

Het College wordt verder geadviseerd door de Centrale Toetsingscommissie (CTC). Dit is een intern adviesorgaan van het openbaar ministerie, dat het College adviseert over de inzet van bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden en -methoden, waaronder toezeggingen aan getuigen en bescherming van getuigen. Binnen de CTC is een aparte kamer ingericht voor de advisering over beschermingsovereenkomsten met (kroon)getuigen en hun naasten. In deze kamer zijn ook deskundigen op het gebied van bewaken en beveiligen en gedragsdeskundigen vertegenwoordigd.

Het College informeert de Minister van Justitie en Veiligheid over de aangelegenheden rond het stelsel getuigenbescherming, zowel in incidentele gevallen – wanneer daartoe aanleiding bestaat – (artikel 129, eerste lid, Wro) als door middel van een periodieke rapportage (artikel 14 van dit besluit).

In de regel impliceert een opname in een getuigenbeschermingsprogramma dat de te beschermen persoon Nederland verlaat. Dat vertrek is geboden gelet op de aard en de ernst van de dreiging die in zijn richting is ontstaan als gevolg van zijn medewerking aan de opsporing en vervolging. De te beschermen persoon wordt na zijn vertrek uit Nederland onder de hoede van een buitenlandse zusterdienst geplaatst. De Nederlandse Staat blijft verantwoordelijk. Daarbij gaat het om een verantwoordelijkheid op afstand. De dagelijkse zorg is overgedragen aan de zusterdienst, in het vertrouwen dat deze op een verantwoorde wijze invulling geeft aan de zorgplicht voor de bescherming van de overgenomen personen. De zusterdiensten maken onderdeel uit van een aan Europol gelieerd internationaal netwerk. Binnen dat netwerk wordt samengewerkt op basis van vrijwilligheid, vertrouwen en wederkerigheid.²⁴

6. De verwerking van persoonsgegevens

De verwerking van persoonsgegevens rond bedreigde en beschermde personen vindt plaats onder het regime van de Wet politiegegevens (Wpg), en de nadere uitwerking in het Besluit politiegegevens (Bpg). De Wpg en het Bpg geven regels over de verwerking van politiegegevens. Dit omvat regels over de doelbinding, de juistheid en volledigheid van de gegevens, de beveiliging van de gegevens, de toegang tot gegevens, de rechtsbescherming, de rechten van de betrokkene en het toezicht op de gegevensverwerking. Voor de verwerking van persoonsgegevens over bedreigde en beschermde getuigen is aangesloten bij de regeling voor de verwerking van politiegegevens met het oog op de controle op en het beheer van een informant alsmede de beoordeling en verantwoording van het gebruik van informantgegevens (artikel 12, eerste lid, Wpg). Deze regeling is namelijk van overeenkomstige toepassing op personen die in aanmerking zijn gebracht voor beschermingsmaatregelen, als bedoeld in dit besluit (art. 6:1, eerste lid, onderdeel b, Bpg). Vastgelegd zijn de categorieën van personen omtrent wie persoonsgegevens worden verwerkt. De wet bevat regels voor de verwerking en vernietiging van de verwerkte gegevens (artikel 12, zesde lid, Wpg). De verstrekking van politiegegevens aan derden is geregeld

²⁴ Zie in dit verband rapport PGHR, p. 82.

in de Wpg (artikelen 18 tot en met 20 Wpg), en uitgewerkt in het Bpg (hoofdstuk 4). Daarbij is niet voorzien in de verstrekking van politiegegevens rond bedreigde en beschermde personen, die worden verwerkt op grond van artikel 12 van de Wpg, vanwege de risico's voor de veiligheid van de betrokkenen.

In aanvulling op de regeling van Wpg en Bpg wordt voorzien in geheimhoudingsplichten. Dit betreft in de eerste plaats de geheimhoudingsplicht voor de betrokkene, als voorzien in de wet (het voorgestelde artikel 226l, zesde lid, Sv). Dit betreft in de tweede plaats de geheimhoudingsplicht voor de overheid, die is opgenomen in dit besluit (artikel 11, derde lid).

7. Uitvoerings- en financiële consequenties

Tijdens de consultatiefase van het dit besluit zullen de betrokken partners een (financiële) uitvoeringstoets verrichten waarmee antwoord zal worden gegeven op de vraag welke consequenties dit besluit voor hen heeft. De eventuele financiële consequenties van het onderhavige besluit zullen worden opgevangen binnen de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

8. Adviezen

Deze paragraaf is gereserveerd voor de bespreking van de adviezen die gedurende de consultatie worden ontvangen.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1 (Definitiebepaling)

De begrippen Onze Minister (onderdeel a), College (onderdeel b) en officier van justitie (onderdeel c) zijn overgenomen van het eerdere Besluit getuigenbescherming van 21 december 2005 (hierna te noemen: het eerdere besluit).

In onderdeel d zijn opgenomen de verschillende categorieën personen tegen wie een dreiging bestaat. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de bedreigde en afgeschermd getuige, de kroongetuige en een andere persoon die medewerking heeft verleend aan de met de opsporing en vervolging van strafbare feiten belaste autoriteiten. In de wet is vastgelegd dat de Minister van Veiligheid en Justitie op bij algemene maatregel van bestuur te bepalen wijze specifieke maatregelen kan treffen voor de feitelijke bescherming van bedreigde getuigen, kroongetuigen, en afgeschermd getuigen (artikel 226l, eerste lid, Sv). De Staat heeft tevens een (bijzondere) zorgplicht voor de feitelijke bescherming van personen die een nauwe betrekking onderhouden met deze getuigen, zoals hun kinderen, partner, naaste familieleden of andere personen, voor zover daartoe een dringende noodzaak is ontstaan als gevolg van het verlenen van medewerking door de getuige of persoon aan de met opsporing en vervolging van strafbare feiten belaste autoriteiten en daarmee verband houdend overheidsoptreden (artikel 226l, tweede lid, Sv). Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld ter uitvoering van het eerste tot en met zesde lid. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen kroongetuigen en andere getuigen en personen (artikel 226l, achtste lid, Sv). Deze regels zijn in dit besluit uitgewerkt.

Onderdeel 1° betreft de getuige wiens identiteit verborgen wordt gehouden indien de getuige of een andere persoon, met het oog op de door de getuige af te leggen verklaring, zich zodanig bedreigd kan achten dat, naar redelijkerwijze moet worden aangenomen, voor het leven, de gezondheid of de veiligheid dan wel de ontwrichting van het gezinsleven of het sociaaleconomisch bestaan van die getuige of die andere persoon moet worden gevreesd en de getuige te kennen heeft gegeven wegens deze bedreiging geen verklaring te willen afleggen (artikel 226a, eerste lid, Sv). Deze getuige wordt ook wel aangeduid als bedreigde getuige. Dit onderdeel betreft daarnaast de getuige die afgeschermd wordt gehoord indien het belang van de staatsveiligheid dat eist (artikel 226m, eerste lid, Sv). Deze getuige wordt ook wel aangeduid als afgeschermd getuige. Voor deze categorieën getuigen geldt dat, indien de anonimiteit of afscherming wegvalt, de mogelijkheid bestaat om terug te vallen op getuigenbescherming.

Onderdeel 2° betreft de getuige die tevens verdachte is en die bereid is een getuigenverklaring af te leggen in de strafzaak tegen een andere verdachte in ruil voor de toezegging dat bij de vervolging in zijn eigen strafzaak strafvermindering met toepassing van artikel 44a van het Wetboek van Strafrecht zal worden gevorderd (artikel 226g, eerste lid, Sv). Deze getuige wordt ook wel aangeduid als kroongetuige. Dit kan ook een veroordeelde zijn, die bereid is een getuigenverklaring af te leggen in ruil voor de toezegging van de officier van justitie dat deze bij de indiening van een verzoekschrift om gratie een positief advies zal uitbrengen tot vermindering van de opgelegde straf met maximaal de helft (artikel 226k, eerste lid, Sv).

Onderdeel 3° betreft een andere persoon die medewerking heeft verleend aan de met de opsporing en vervolging van strafbare feiten belaste autoriteiten en bij wie de noodzaak tot het treffen van beschermingsmaatregelen aan de orde is. Hiervoor kan worden gedacht aan een slachtoffer of een getuige van ernstige criminaliteit, die geen verklaring wil afleggen zonder de toezegging dat hij zal worden beschermd. In geval van dringende noodzaak kunnen er voor deze personen beschermingsmaatregelen worden getroffen worden zoals bedoeld in dit besluit.

Onderdeel e betreft de persoon die een nauwe betrekking onderhoudt met de bedreigde persoon. Hierbij kan in eerste instantie worden gedacht aan zijn gezin, de partner en kinderen. Eventueel kan het ook gaan om andere naaste familieleden of personen met wie de bedreigde persoon een

nauwe betrekking onderhoudt. Met «nauwe betrekking» wordt aangegeven dat de desbetreffende personen een nauwe (familie)band moet hebben met de bedreigde persoon en zich in zijn directe omgeving bevinden. Deze personen worden ook wel aangeduid als naasten. Ook voor deze personen kan de noodzaak ontstaan tot het treffen van beschermingsmaatregelen vanwege de medewerking van de getuige of een andere persoon aan opsporing en vervolging, door het afleggen van een getuigenverklaring.

Het onderscheid tussen verschillende categorieën van de te beschermen personen is van belang voor de tegemoetkoming in de redelijke kosten van levensonderhoud (artikel 8).

In onderdeel f is het begrip betrokkene omschreven, met het oog op de situaties waarin de voorliggende regeling van toepassing is op zowel de bedreigde persoon of de naaste. Ten behoeve van de leesbaarheid wordt dan gesproken van: de betrokkene.

In onderdeel g is het begrip beschermde persoon omschreven. Dit is een betrokkene, dus een bedreigde persoon of naaste, ten aanzien van wie beschermingsmaatregelen zijn getroffen. Dit begrip is opgenomen met het oog op de conformiteit met buitenlandse regelgeving ('protected person').

In onderdeel h is het begrip getuigenbeschermingsprogramma omschreven. De essentie van dit programma is dat een samenstel van maatregelen wordt uitgevoerd ter bescherming van de veiligheid van een betrokkene, gericht op het langdurig niet traceerbaar zijn van de betrokkene. Het element van de langdurigheid vormt een onderscheid met de beschermingsmaatregelen voor beperkte duur, als geregeld in artikel 5. Het element van de niet-traceerbaarheid vormt een belangrijk onderscheid met de stelsels voor het bewaken en beveiligen van personen, die er juist op zijn gericht dat de in dat verband beschermde en beveiligde personen zoveel mogelijk in staat zijn tot de ongestoorde voortzetting van het professionele of sociale leven (zie het algemeen deel, paragraaf 2). De betrokkene is uiteraard wel traceerbaar voor de overheidsfunctionarissen die zijn betrokken bij de uitvoering van het getuigenbeschermingsprogramma, zoals de medewerkers van het TGB van de politie.

In onderdeel i wordt verduidelijkt dat met het begrip overeenkomst wordt bedoeld de getuigenbeschermingsovereenkomst die de officier van justitie namens de Staat sluit met een betrokkene, zoals geregeld in artikel 6.

Onderdeel j bevat een omschrijving van het begrip modaal inkomen. Hieronder wordt verstaan: het meest voorkomende inkomen in Nederland, als berekend door het Centraal Planbureau. Het Centraal Planbureau (CPB) berekent dit inkomen als 79% van het gemiddelde inkomen per arbeidsjaar. Het modaal inkomen wordt gebruikt om bijvoorbeeld maatschappelijke effecten van politieke beslissingen te laten zien. Het modale inkomen of salaris wordt bruto uitgedrukt en vakantiegeld wordt meegerekend. Volgens het CPB verdient iemand met een modaal inkomen in 2023 ongeveer 40.000 euro bruto per jaar.

Artikel 2 (Beschermingsmaatregelen)

Dit artikel bepaalt ten aanzien van welke personen beschermingsmaatregelen kunnen worden getroffen.

Eerste lid

Dit regelt dat beschermingsmaatregelen kunnen worden getroffen ten aanzien van bedreigde personen en naasten, voor zover daartoe een dringende noodzaak is ontstaan als gevolg van de verleende medewerking aan de met de opsporing en vervolging van strafbare feiten belaste autoriteiten en daarmee verband houdend overheidsoptreden. Met dit lid wordt uitwerking gegeven aan de (bijzondere) zorgplicht van de Staat. De categorieën personen die in aanmerking kunnen

komen voor beschermingsmaatregelen betreffen achtereenvolgens de bedreigde getuige, de afgeschermd getuige, de (reeds veroordeelde) kroongetuige, en andere personen die medewerking hebben verleend aan de met de opsporing en vervolging van strafbare feiten belaste autoriteiten. Het betreft dezelfde categorieën personen als die welke op grond van het eerdere besluit hiervoor in aanmerking kwamen. De naasten die op grond van dit lid in aanmerking kunnen komen voor beschermingsmaatregelen zijn personen die een nauwe betrekking onderhouden met een bedreigde getuige, een afgeschermd getuige, een (reeds veroordeelde) kroongetuige of met andere personen die medewerking hebben verleend aan de met opsporing en vervolging van strafbare feiten belaste autoriteiten. Van een dringende noodzaak is in beginsel sprake wanneer er een ernstige en serieus te nemen dreiging bestaat ten aanzien van de betrokkene.

In de wet (artikel 226I, eerste en tweede lid, Sv) is de (bijzondere) zorgplicht van de Staat vastgelegd voor de feitelijke bescherming van voornoemde categorieën personen en naasten, die voortvloeit uit de medewerking aan de opsporing en vervolging. De beschermingsmaatregelen binnen en buiten het getuigenbeschermingsprogramma zijn opgenomen in de artikelen 7 tot en met 9.

In het eerdere Besluit getuigenbescherming werd de categorie naasten niet genoemd als categorie personen ten aanzien van wie beschermingsmaatregelen kunnen worden getroffen. Wel was hierin bepaald dat de opdrachtverlening door het College zo nodig mede betrekking kon hebben op de naasten, voor zover zij een nauwe betrekking onderhielden met de bedreigde persoon. Gezien het feit dat de (bijzondere) zorgplicht van de Staat zich uitstrekt tot de bescherming van naaste familieleden wordt het passend geacht om in dit besluit explicieter tot uitdrukking te brengen dat deze categorie personen in aanmerking komt voor het treffen van beschermingsmaatregelen. Dit lid geeft hieraan uitvoering.

In het VN-handboek wordt opgemerkt dat het aantal personen dat samen met de getuige wordt opgenomen in een getuigenbeschermingsprogramma deels kan afhangen van omstandigheden, familietradities en sociale cultuur. Het feit dat een getuige veel en sterke sociale- en familiebanden heeft moet worden overwogen gedurende het onderzoeksproces. Uiteindelijk zullen andere maatregelen moeten kunnen worden getroffen om de bescherming te waarborgen. Alternatief is de betrokkene uit te sluiten als getuige (blz. 70).

Tweede lid

Dit lid is nieuw en omschrijft de maatregelen die binnen het stelsel getuigenbescherming door de Staat kunnen worden getroffen. Deze maatregelen strekken er in beginsel toe dat de bedreigde persoon wordt opgenomen in een getuigenbeschermingsprogramma. De essentie van dit programma is dat de getuige langdurig niet traceerbaar is voor derden; dit omvat huisvesting (doorgaans) in het buitenland, het verschaffen van een nieuwe identiteit (op grond van artikel 44 van de Politiewet 2012) en het verbreken van de banden met familieleden (voor zover die familieleden niet in het beschermingsprogramma worden opgenomen) en vrienden. De maatregelen zijn uitgewerkt in artikel 7, eerste lid. In uitzonderlijke gevallen kan met de bedreigde persoon worden overeengekomen dat hij zelf in zijn eigen veiligheid voorziet. Dit is uitgewerkt in artikel 9.

Derde lid

Beschermingsmaatregelen kunnen uitsluitend worden getroffen op basis van vrijwilligheid. De instemming van de betrokkene is essentieel voor het welslagen van het doel van de getuigenbescherming, namelijk de bescherming van de veiligheid de betrokkene door deze langdurig niet traceerbaar te maken. Dit betekent dat de toepassing van de maatregelen moet zijn gebaseerd op de weloverwogen instemming van de betrokkene. Deze instemming komt tot uitdrukking in de overeenkomst die met iedere meerjarige betrokkene wordt gesloten. Hiermee wordt aangesloten bij de aanbeveling van de Raad van Europa (aanbeveling 24), waarin is

vastgelegd dat toepassing van getuigenbeschermingsprogramma's die drastische wijzigingen in het leven of de persoonlijke levenssfeer van de te beschermen persoon met zich meebrengen slechts zouden moeten worden toegepast als geen andere maatregelen voldoende worden geacht om getuigen en hun naasten te beschermen. De toelating tot dergelijke programma's vereist de weloverwogen instemming van de betrokkene, en voldoende waarborgen voor de rechten van getuigen of personen die meewerken met justitie overeenkomstig het nationale recht.

Artikel 3 (Beoordeling getuigenbescherming, dreigingsanalyse)

Dit artikel bevat regels over de procedure voor de beoordeling van de noodzaak tot het treffen van beschermingsmaatregelen ten aanzien van een bedreigde persoon. Deze beoordeling vindt plaats door het College. De TGB-officier heeft hierbij een adviserende rol.

In het VN-handboek worden de volgende criteria voor toelating tot een getuigenbeschermingsprogramma als meest belangrijk geschetst: (a) de ernst van de dreiging tegen het leven van de persoon, (b) de persoonlijkheid en de psychische geschiktheid van de getuige, (c) het gevaar dat de getuige kan vormen voor het publiek na herhuisvesting onder een nieuwe identiteit, (d) de waarde van de verklaring van de getuige voor de vervolging en de onmogelijkheid om deze informatie langs andere weg te verkrijgen, en (e) het belang van de zaak voor de ontmanteling van criminele organisaties (blz. 61). In de Aanbeveling van de Raad van Europa worden de volgende criteria genoemd: de betrokkenheid van de te beschermen persoon in het onderzoek of de strafzaak, de ernst van het strafbare feit, de ernst van de intimidatie en de dreiging, de bereidheid en geschiktheid om beschermingsmaatregelen of een beschermingsprogramma te ondergaan, en het risico voor het programma en voor de gemeenschap (aanbeveling 12).

Het VN-handboek geeft aan er een serieuze dreiging ten aanzien van de getuigen moet zijn om in aanmerking te komen voor een getuigenbeschermingsprogramma (blz. 61). Er dient een dreigingsanalyse te worden opgesteld door de getuigenbeschermingseenheid, mogelijk in samenwerking met de reguliere politie. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen risico en dreiging. De dreigingsanalyse is gericht op het gevaar voor het leven van de getuige, en behandelt onderwerpen als (a) de oorsprong van de dreiging, (b) de patronen van geweld, (c) het niveau van organisatie en de cultuur van de groep die bedreigt en (d) de capaciteit van de groep, de kennis en de beschikbare middelen om de dreigingen uit te voeren. De risicoanalyse onderzoekt de kans dat de dreiging wordt uitgevoerd en onderzoekt hoe deze kan worden verminderd (blz. 62). Volgens het handboek moet bij de beslissing over de toelating van een persoon tot het getuigenbeschermingsprogramma de dreiging tegen het leven van de getuige worden afgewogen tegen (a) het karakter van de getuige en zijn vermogen om geheimhouding te betrachten, (b) de kans op terugval in de criminaliteit en het daarmee verband houdende risico voor de personen in de nieuwe en onwetende omgeving van de getuige, en (c) de bereidheid van de getuige om zich te houden aan de op te leggen strikte beperkingen van zijn of haar persoonlijk leven (blz. 63). Daarbij wordt opgemerkt dat de ervaring heeft uitgewezen dat getuigen daartoe wel bereid zijn als de dreiging vers is en de getuige in gevaar verkeert, maar dat die bereidheid afneemt met het verstrijken van de tijd. Dan wensen sommige getuigen de beperkingen niet langer na te leven en binnen enkele jaren besluiten veel getuigen om het programma te verlaten of zij worden daaruit gezet (blz. 64).

Eerste lid

In dit lid zijn de criteria vastgelegd voor de beoordeling of beschermingsmaatregelen moeten worden getroffen als bedoeld in dit besluit (opneming in getuigenbeschermingsprogramma of een vaststellingsovereenkomst in het uitzonderlijke geval). Hiermee wordt invulling gegeven aan het vereiste van de dringende noodzaak, in artikel 2.

Het eerste criterium betreft de aard en mate van de dreiging waaraan de bedreigde persoon is blootgesteld. Vereist is een dreiging die zodanig is dat een dringende noodzaak blijkt tot het treffen van beschermingsmaatregelen. Het tweede criterium heeft betrekking op de gevolgen voor de bedreigde persoon en zijn naasten. In dit verband zullen onder meer de ethische gevolgen van de beschermingsmaatregelen op de betrokkene in de beoordeling worden betrokken.

Tweede lid

Dit lid is enigszins gewijzigd overgenomen uit het eerdere besluit en is deels nieuw. Het bepaalt dat het College ten behoeve van de beoordeling van de dringende noodzaak tot het treffen van beschermingsmaatregelen de officier van justitie schriftelijk opdraagt een dreigingsanalyse op te laten stellen door de politie en advies uit te brengen omtrent de te treffen maatregelen en de uitvoerbaarheid daarvan (artikel 130, zesde lid, Wro).

Het startpunt van de procedure is meestal dat een persoon aan de politie kenbaar maakt dat hij over informatie beschikt. Als de verklaringen naar het oordeel van de officier van justitie een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de opsporing en vervolging van ernstige strafbare feiten én als gelet op de inhoud van die verklaringen moet worden aangenomen dat de verstrekker van die verklaringen moet vrezen voor zijn leven wanneer bekend wordt dat hij die verklaringen heeft afgelegd, ligt de weg open naar het in gang zetten van de procedure voor het aanvragen van getuigenbescherming. Gedurende dat traject hebben de vertrouwelijk afgelegde verklaringen de status van 'kluisverklaring'. De verklaringen worden pas uit de kluis gehaald om te worden gebruikt in een strafzaak wanneer de veiligheid van de verstrekker, de getuige, is geborgd. Het initiatief tot het doen opstellen van een dreigingsanalyse wordt genomen door de hoofdofficier van justitie die verantwoordelijk is voor het opsporingsonderzoek of de vervolging van de zaak waarop de kluisverklaringen betrekking hebben. Daartoe dient hij een schriftelijk en onderbouwd verzoek tot het laten opmaken van een dreigingsanalyse in bij de TGB-officier. De TGB-officier stuurt het verzoek vergezeld van zijn advies – dat tevens betrekking heeft op de opportuniteit van de aanvraag – zo spoedig mogelijk naar het College.

Op basis van het verzoek van de hoofdofficier van justitie en het advies van de TGB-officier beslist het College of een dreigingsanalyse moet worden opgesteld door het TGB. De TGB-officier geeft de opdracht daartoe door aan het TGB. Het TGB dient in dat geval tevens een advies uit te brengen over de haalbaarheid van te treffen beschermingsmaatregelen en de uitvoerbaarheid daarvan.²⁵ Het TGB stelt de dreigingsanalyse en het advies doorgaans binnen zes weken op.²⁶ Ingevolge het tweede lid wordt het advies opgesteld aan de hand van de in het eerste lid genoemde criteria. Dit brengt mee dat de dreigingsanalyse in ieder geval een oordeel geeft over de aard en ernst van de dreiging, de personen tegen wie de dreiging zich richt, en de gevolgen voor de betrokkene. In het advies worden onder meer de hoofdpunten van de voorgestelde beschermingsmaatregelen beschreven en wordt een oordeel gegeven over de haalbaarheid van te treffen maatregelen en de uitvoerbaarheid daarvan. In dat kader wordt onderzoek gedaan naar de bereidheid van de betrokkene zich te conformeren aan de beschermingsmaatregelen, naar de familieomstandigheden en naar de financiële situatie. Tevens wordt de betrokkene onderzocht door een externe psycholoog. Deze psycholoog beoordeelt de bereidheid en geschiktheid van de te beschermen persoon aan de hand van een 'assessment' en gesprekken. Het advies van de psycholoog maakt deel uit van de dreigingsanalyse.²⁷ In het kader van de dreigingsanalyse doet het TGB ook onderzoek naar de financiële situatie van de betrokkene. Die situatie is niet alleen relevant voor in de getuigenbeschermingsovereenkomst te maken afspraken, maar bijvoorbeeld ook voor gewone schuldeisers.²⁸

²⁵ Zie in dit verband ook rapport PGHR, p. 63 ev.

²⁶ Zie in dit verband rapport PGHR, p. 19 en p. 65.

²⁷ Zie in dit verband rapport PGHR, p. 19.

²⁸ Zie in dit verband rapport PGHR, p. 67.

De haalbaarheid van de te treffen beschermingsmaatregelen wordt bepaald aan de hand van de persoonlijke omstandigheden van een bedreigde persoon, waarbij onder meer wordt gelet op het motief, het psychologisch profiel, de sociale omgeving, de financiële situatie en de verblijfsstatus van de betrokkene. Aan de hand van de haalbaarheidscriteria wordt bezien of het voor het TGB uitvoerbaar is om in de benodigde veiligheid te voorzien.²⁹ Het TGB legt de bevindingen die voortvloeien uit de dreigingsanalyse voor aan de TGB-officier. Deze stelt aan de hand hiervan een advies op. Indien de bevindingen betrekking hebben op een kroongetuige legt de TGB-officier zijn advies voor aan de CTC. De CTC brengt op haar beurt een advies uit aan het College. Indien er geen mogelijkheden worden gezien voor een adequate beveiliging wordt de CTC niet ingeschakeld.³⁰ Als de CTC oordeelt dat de bescherming en de beveiliging afdoende kunnen worden geregeld, volgt er een positief advies aan het College. Als de bedreigde persoon een gedetineerde kroongetuige is kan de zorg voor de bescherming al eerder dan het moment van invrijheidstelling actueel zijn, namelijk (uiterlijk) op het moment dat de kluisverklaringen in de strafzaak worden ingebracht. Wanneer dat gebeurt, moeten de veiligheid van de getuige en de veiligheid van de eventuele naasten zijn geborgd. Over dit scenario kunnen door het TGB en de TGB-officier inschattingen worden gemaakt en concrete beschermingsmaatregelen worden voorgesteld waarover de CTC kan adviseren.³¹

Ten slotte kunnen de gevolgen voor de veiligheid van personen in de directe omgeving van de bedreigde persoon en de gevolgen van de beschermingsmaatregelen voor de samenleving van belang zijn, bijvoorbeeld als het treffen van beschermingsmaatregelen ten aanzien van de betrokkene concrete risico's met zich meebrengt voor de fysieke omgeving van de betrokkene. De vermindering van het risico voor omwonenden van de bedreigde persoon kan een factor zijn om rekening mee te houden bij de beslissing over het treffen van beschermingsmaatregelen of de relocatie van de betrokkene. Dit wordt niet standaard getoetst maar kan in voorkomende gevallen worden betrokken in de dreigingsanalyse.

Op basis van de criteria wordt beoordeeld of de betrokkene in aanmerking kan komen voor het treffen van beschermingsmaatregelen. In beginsel wordt beoordeeld of hij in aanmerking komt voor het treffen van maatregelen die worden uitgevoerd binnen het getuigenbeschermingsprogramma, in het kader waarvan hij onder een andere identiteit wordt gehuisvest in een ander land om daar een nieuw zelfstandig bestaan op te bouwen. Als de beoordeling uitwijst dat de betrokkene niet geschikt is voor opname in het getuigenbeschermingsprogramma terwijl er wel een dringende noodzaak bestaat voor het treffen van beschermingsmaatregelen dan kan in uitzonderlijke gevallen een vaststellingsovereenkomst worden gesloten, op grond waarvan de betrokkene zelf voorziet in zijn veiligheid. Hiervoor wordt verwezen naar de toelichting op artikel 9.

Het College betreft het advies van de CTC bij de beslissing om beschermingsmaatregelen te treffen. De opdrachtverlening door het College is geregeld in artikel 4.

Artikel 4 (Opdracht tot getuigenbescherming)

Dit artikel is – in aangepaste vorm - overgenomen uit het eerdere besluit. Voor de duidelijkheid is de inhoud verspreid over vier leden.

Eerste lid

In dit lid is geregeld dat het College de TGB-officier kan opdragen over te gaan tot het treffen van beschermingsmaatregelen binnen het stelsel getuigenbescherming ten aanzien van een betrokkene indien uit de dreigingsanalyse blijkt van een dringende noodzaak hiertoe en advies is uitgebracht over de treffen maatregelen en de uitvoerbaarheid daarvan.

²⁹ Zie in dit verband rapport PGHR, p. 66.

³⁰ Zie in dit verband rapport PGHR, p. 19 en p. 67.

³¹ Zie in dit verband rapport PGHR, p. 75.

Bij de belangenafweging die het College in dit verband maakt zijn, naast de belangen van bescherming en beveiliging, de belangen van opsporing en vervolging betrokken. In de praktijk wordt het advies van de CTC vrijwel altijd gevolgd.³² Na de opdrachtverlening wordt via de TGB-officier opdracht aan het TGB gegeven tot het treffen van beschermingsmaatregelen. Dit leidt er in de regel toe dat de voorbereidingen worden gestart om een getuigenbeschermingsovereenkomst te sluiten op basis waarvan de betrokkene (binnen een redelijke termijn) een veilig bestaan moet kunnen opbouwen en zelfstandig in zijn onderhoud moet kunnen voorzien. In dit verband komen in de praktijk twee soorten getuigenbeschermingsovereenkomsten voor: de overeenkomst met betrekking tot een getuigenbeschermingsprogramma en de vaststellingsovereenkomst. De eerste strekt tot opname van de bedreigde persoon – en eventuele naasten – in een getuigenbeschermingsprogramma. Er zijn ook bedreigde personen die niet geschikt zijn of niet (meer) geschikt blijken voor een getuigenbeschermingsprogramma. In uitzonderlijke gevallen kan met hen een vaststellingsovereenkomst (VSO) worden aangegaan, waarbij de bedreigde persoon zelf voorziet in zijn veiligheid. Hiervoor wordt verwezen naar artikel 9, en de toelichting op dat artikel.

Tweede lid

Dit lid is deels overgenomen uit het eerdere besluit en is deels nieuw. Het stelt regels over de opdracht tot het treffen van beschermingsmaatregelen. Deze opdracht wordt schriftelijk door het College verstrekt. Daarbij wordt een geldigheidsduur bepaald, die ten hoogste drie jaar kan bedragen. Deze termijnstelling is nieuw en is gebaseerd op de ervaringen die in de praktijk zijn opgedaan met de getuigenbescherming.

Als de opdracht het treffen van beschermingsmaatregelen in het kader van een getuigenbeschermingsprogramma (artikel 7) betreft, is verlenging van de opdracht telkens mogelijk voor ten hoogste dezelfde duur. Indien de opdracht het treffen van overige beschermingsmaatregelen betreft, buiten het getuigenbeschermingsprogramma (artikel 9), kan deze eenmaal voor ten hoogste dezelfde duur worden verlengd, bijvoorbeeld ten behoeve van het verlengen van de tegemoetkoming voor levensonderhoud (artikel 9, vierde lid). De reden voor dit onderscheid is gelegen in het verschil tussen een getuigenbeschermingsprogramma en een VSO. In een getuigenbeschermingsprogramma wordt de betrokkene beschermd tegen een dreiging. De beschermingsmaatregelen duren zolang als nodig is vanwege de dringende noodzaak. In uitzonderlijke gevallen kan één keer een vaststellingsovereenkomst worden gesloten met een betrokkene. Dan worden beschermingsmaatregelen getroffen die tot doel hebben de betrokkene in staat te stellen zelf in zijn eigen veiligheid te voorzien. Het idee is dat de betrokkene binnen afzienbare tijd weer op eigen benen staat. Hierbij speelt ook mee dat de vaststellingsovereenkomst niet als aantrekkelijk alternatief moet worden gezien voor een getuigenbeschermingsprogramma, omdat een getuigenbeschermingsprogramma – in gevallen waarin dit haalbaar en uitvoerbaar is – het meest geschikt is om de betrokkene tegen de dreiging te beschermen.

De opdracht kan enkel worden verlengd voor zover daartoe een dringende noodzaak bestaat. Dit betekent dat er ten tijde van de verlenging nog steeds sprake dient te zijn van een ernstig en serieus te nemen dreiging. Bij de beoordeling van de verlenging wordt de in artikel 3 omschreven procedure gevolgd. Dit brengt mee dat opnieuw een dreigingsanalyse en een advies over de haalbaarheid en uitvoerbaarheid worden gevraagd, waarna de gebruikelijke besluitvormingsprocedure wordt gevolgd. Voordat de geldigheidsduur van de opdracht verstrijkt rapporteert het TGB aan de TGB-officier de actuele status van de dreiging. Op grond van deze geactualiseerde dreigingsanalyse adviseert de TGB-officier het College over het te nemen besluit. Op basis hiervan kan het College de opdracht voor bepaalde tijd verlengen.³³

Derde lid

³² Zie in dit verband rapport PGHR, p. 71 ev.

³³ Zie in dit verband rapport PGHR, p. 87.

Met dit lid wordt aangesloten bij het eerdere besluit, dat er in voorzag dat het College in bepaald aan te wijzen gevallen de Minister van Justitie en Veiligheid terstond in kennis stelde van het voornemen tot het verstrekken van een opdracht tot het treffen van beschermingsmaatregelen. Anders dan in het eerdere besluit is de informatieplicht in dit lid ingekaderd, met het oog op afstemming over het waken over de veiligheid van door de Minister van Justitie en Veiligheid aangewezen personen.

Met deze verplichting wordt invulling gegeven aan de noodzakelijke afstemming tussen het openbaar ministerie en de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV), namens de Minister van Justitie en Veiligheid als verschillende gezagen; het openbaar ministerie als gezag over de uitvoering van getuigenbescherming en de minister over het rijksdomein. In het nieuwe stelsel wordt het gezag over het waken van de veiligheid van alle personen die daarin worden opgenomen eenduidig en eenhoofdig ingericht: de Minister van Justitie en Veiligheid wordt dit gezag. Opname in het stelsel gebeurt door het aanwijzen van een te beveiligen persoon door de Minister van Justitie en Veiligheid. Daarnaast vallen ook personen die op de limitatieve lijst staan onder het nieuwe stelsel.

In dat kader vindt voorafgaand aan het sluiten van de strafvorderlijke kroongetuigedeal als bedoeld in artikel 226g Sv een weloverwogen belangenafweging plaats tussen de nevensgeschikte belangen van opsporing en vervolging respectievelijk het waken over de veiligheid van personen. Daarbij worden de risico's voor de veiligheid van de te beschermen personen en mogelijke maatregelen vooraf in kaart gebracht door (onder meer) de politie. Afspraken met kroongetuigen (als bedoeld in artikel 226g Sv) worden alleen gemaakt indien dat verantwoord is met het oog op hun veiligheid, die van hun omgeving en die van betrokken functionarissen. Voorafgaand aan het sluiten van de kroongetuigendeal vindt door het College afstemming plaats met de Minister van Justitie en Veiligheid. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan een aanbeveling van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid 'Bewaken en beveiligen. Lessen uit drie beveiligingssituaties' (Aanbeveling 6) en de eerdergenoemde brief van 31 maart 2023, met de kabinetsreactie op de conclusies en aanbevelingen van genoemd rapport.

Vierde lid

Het is van belang dat de officier van justitie, na daarover te zijn geïnformeerd door het TGB, tijdig aan het College rapporteert over de uitvoering van de bestaande beschermingsmaatregelen, zodat het College kan oordelen over de noodzaak tot wijziging, beëindiging of niet-verlenging van de opdracht.³⁴ Het is aan het College zelf om hiervoor een passende termijn te bepalen, die kan worden vastgelegd in de Instructie getuigenbescherming.

Artikel 5 (Opdracht tot treffen van beschermingsmaatregelen voor een beperkte duur)

Dit artikel treft een voorziening voor het verstrekken van een mondelinge opdracht tot het onmiddellijk treffen van beschermingsmaatregelen voor een beperkte duur, vooruitlopend op de afronding van de procedure tot het treffen van beschermingsmaatregelen op grond van een dreigingsanalyse, als de aard of ernst van de dreiging tegen de betrokkene daartoe aanleiding geeft. Dit is overgenomen uit het eerdere besluit en op onderdelen aangepast. Duidelijkheidshalve is de inhoud over drie leden verdeeld.

Eerste lid

Dit lid bepaalt dat het College of een lid daarvan, in afwijking van de artikelen 3 en 4, de officier van justitie mondeling kan opdragen over te gaan tot het door de politie laten treffen van

³⁴ In het rapport PGHR wordt aanbevolen te zorgen voor een werkwijze waarbij tijdige besluitvorming plaatsvindt ten aanzien van de vraag of de deelname aan het getuigenbeschermingsprogramma wordt verlengd (aanbeveling 9; p. 111)

beschermingsmaatregelen voor een beperkte duur ten aanzien van een betrokkene. Hiermee wordt een voorziening geboden voor het treffen van tijdelijke beschermingsmaatregelen, voordat een dreigingsanalyse en advies zijn opgesteld. Dit kan bijvoorbeeld aangewezen zijn in het kader van de voorbereiding van een kroongetuigendeal in de fase waarin oriënterende gesprekken worden gevoerd met de beoogde kroongetuige. Met het oog op de veiligheid van de betrokkene kan het nodig zijn om maatregelen te laten treffen door de politie, om te voorkomen dat voor buitenstaanders kenbaar wordt dat sprake is van contact tussen diegene en het openbaar ministerie. Ook kan het nodig zijn om in deze fase de naasten van deze persoon – al dan niet uit voorzorg – van een vorm van bescherming te voorzien, zoals camerabewaking of een alarmknop.

Verder kan het treffen van tijdelijke beschermingsmaatregelen aan de orde zijn in situaties waarin een acute dreiging ontstaat ten aanzien van een betrokkene en de tijd het niet toelaat om de normale procedure voor opdrachtverlening te volgen en een dreigingsanalyse en een advies af te wachten.

De in dit artikel geregelde beschermingsmaatregelen voor een beperkte duur hebben betrekking op getuigen en hun naasten als bedoeld in dit besluit; zij hebben geen betrekking op de personen die vallen onder het stelsel bewaken en beveiligen.

Tweede lid

Dit lid bepaalt dat de uitvoering van de beschermingsmaatregelen zo spoedig mogelijk start na verstrekking van de mondelinge opdracht.

Derde lid

Ingevolge dit lid wordt de mondelinge opdracht zo spoedig mogelijk schriftelijk bevestigd. Voor de bevestiging van de opdracht wordt de in artikel 3 omschreven procedure gevolgd. Dit betekent dat alsnog een dreigingsanalyse en een advies over de haalbaarheid van te treffen maatregelen en de uitvoerbaarheid hiervan worden opgesteld, waarna de normale besluitvormingsprocedure binnen het College wordt gevolgd.

Artikel 6 (Overeenkomst)

Dit artikel is deels overgenomen uit het eerdere besluit en is deels nieuw. Het stelt regels over de civiele overeenkomst die wordt gesloten tussen de betrokkene en de Staat na de opdrachtverlening door het College en voorafgaand aan de uitvoering van de beschermingsmaatregelen. De beschermingsmaatregelen kunnen uitsluitend worden getroffen op basis van vrijwilligheid; de weloverwogen instemming van de betrokkene is essentieel voor het realiseren van het doel van het getuigenbeschermingsprogramma en voor de bescherming van de betrokkene.

Overeenkomsten die betrekking hebben op getuigenbescherming kunnen worden onderverdeeld in overeenkomsten met betrekking tot een getuigenbeschermingsprogramma en vaststellingsovereenkomsten. De eerste categorie overeenkomsten bevat het kader voor de deelname aan een getuigenbeschermingsprogramma. De tweede categorie betreft een vaststellingsovereenkomst, waarbij de Staat de betrokkene bepaalde faciliteiten verschaft opdat deze in zijn eigen veiligheid kan voorzien.

De Staat wordt bij het sluiten van de overeenkomst vertegenwoordigd door de TGB-officier. Deze kan een hierbij een beroep doen op de landsadvocaat. Vanwege de vergaande consequenties van de beschermingsmaatregelen voor zijn persoonlijke leven en het belang van weloverwogen instemming heeft de betrokkene recht op rechtsbijstand, in ieder geval zodra de onderhandelingen over de overeenkomst aanvangen (artikel 226l, zevende lid, Sv).

Eerste lid

Dit lid bepaalt dat de officier van justitie namens de Staat met iedere meerderjarige betrokkene een schriftelijke overeenkomst sluit waarin, met wederzijdse instemming, de te treffen beschermingsmaatregelen individueel worden vastgesteld. De vaststelling van de maatregelen vindt mede plaats aan de hand van de dreigingsanalyse en het advies van het TGB over de uitvoerbaarheid van de maatregelen. In geval minderjarigen betrokken zijn bij de beschermingsmaatregelen, zoals de kinderen van de betrokkene, worden de op hen betrekking hebbende maatregelen vastgesteld in de overeenkomst met de meerderjarige betrokkene met het gezag over de minderjarige.

Tweede lid

Dit lid is deels in gewijzigde vorm overgenomen uit het eerdere besluit en is deels nieuw. Het lid stelt verschillende voorwaarden aan de inhoud van de overeenkomst. De eerste voorwaarde is dat de overeenkomst een omschrijving bevat van de te treffen beschermingsmaatregelen en de voorwaarden waaronder deze worden getroffen. Daarnaast dient de overeenkomst zo nauwkeurig mogelijk de rechten en plichten over en weer te omschrijven, met inachtneming van de artikelen 7 tot en met 12. Deze artikelen bevatten verschillende verplichtingen waaraan de betrokkene en de Staat dienen te voldoen. De verplichtingen van de betrokkene en de Staat werden voorheen steeds opgenomen in de (niet openbare) overeenkomst zelf. Door de verplichtingen over en weer op te nemen in dit besluit wordt transparanter welke afspraken kunnen worden gemaakt in het kader van getuigenbescherming. De concrete uitwerking van de verplichtingen kan plaatsvinden in de overeenkomst zelf zodat, waar nodig, maatwerk kan worden toegepast. In geval van een getuigenbeschermingsprogramma wordt de inhoud van de overeenkomst onder meer bepaald door het land waar de betrokkene wordt gehuisvest. De persoonlijke omstandigheden en de mogelijkheden van de betrokkene bepalen mede de inhoud van de overeenkomst.

Als op voorhand al bekend is dat een gedetineerde getuige niet geschikt is om na zijn detentie in een getuigenbeschermingsprogramma te worden opgenomen en de inschatting is dat de getuige en diens naasten ook zonder dat programma een veilige toekomst tegemoet kunnen zien, wordt afgesproken dat (ruim) vóór het einde van de detentie een geactualiseerde dreigingsanalyse wordt opgemaakt. Deze afspraak wordt ook standaard vastgelegd in een overeenkomst, nog voordat de kluisverklaringen in de strafzaak worden ingebracht.³⁵

De overeenkomst bevat een bepaling over de wijze waarop geschillen worden beslecht. Voor zover over interpretatie van de overeenkomst geschillen ontstaan, is voorzien in civielrechtelijke rechtsbescherming in de vorm van arbitrage. Dergelijke geschillen lenen zich niet voor (openbare) behandeling door de civiele rechter – in kort geding of een bodemprocedure – vanwege de vereiste geheimhouding rond de betrokkene en de beschermingsmaatregelen. Daarom is het van essentieel belang dat eventuele geschillen rond de overeenkomst worden behandeld en beoordeeld op een wijze die waarborgt dat de te beschermen persoon onvindbaar blijft voor derden. Bijkomende voordelen van arbitrage zijn dat de regels voor de behandeling van geschillen kunnen worden toegesneden op het specifieke onderwerp dat aan de arbitrage kan worden onderworpen, en dat de arbiter bekend is met de procedure en met het specifieke onderwerp. Hierbij is ook van belang dat het College niet dagelijks beslist tot het treffen van beschermingsmaatregelen, zodat het aantal geschilprocedures op jaarbasis gering zal zijn. Arbitrage is wettelijk geregeld in het Vierde Boek Rv (artikelen 1020 – 1069 Rv). Voor zover de partijen niet in de regeling van het arbitraal geding hebben voorzien wordt dit, onverminderd het bepaalde in Rv, gevoerd op de wijze als door het scheidsgerecht bepaald (artikel 1029 Rv). De arbiter doet recht naar de regelen des rechts als bedoeld in artikel 1054 Rv. De zitting is niet openbaar, de uitspraak van de arbiter wordt evenmin openbaar. Er is een arbitragereglement dat voorziet in de wijze van gedingvoering. Het reglement wordt door het College openbaar gemaakt. Het arbitragereglement bevat regels over onderwerpen als het begin van de arbitrage, de procesvoering en meervoudige arbitrage. Voor zover de

³⁵ Rapport PGHR, blz. 105.

overeenkomst dergelijke regels niet bevat, gelden de regels van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv).

Derde lid

Dit lid is nieuw en regelt dat de geldigheidsduur van de getuigenbeschermingsovereenkomst zowel in het geval van een getuigenbeschermingsprogramma als in het geval van een vaststellingsovereenkomst ten hoogste drie jaar is. Deze duur komt overeen met de maximale geldigheidsduur van de opdracht tot het treffen van beschermingsmaatregelen. De maximale termijn is gebaseerd op de praktijkervaringen die de afgelopen jaren zijn opgedaan met getuigenbescherming. In de huidige uitvoeringspraktijk worden overeenkomsten altijd voor bepaalde tijd gesloten. De periode kan verschillen, in de regel betreft het een termijn van twee jaar maar een termijn van drie jaar is ook niet ongebruikelijk.³⁶ In lijn hiermee wordt de geldigheidsduur van de overeenkomst bepaald op ten hoogste drie jaar.

Indien de overeenkomst betrekking heeft op beschermingsmaatregelen binnen het getuigenbeschermingsprogramma kan deze telkens voor ten hoogste dezelfde duur worden verlengd. Indien de overeenkomst betrekking heeft op overige beschermingsmaatregelen kan deze eenmaal voor dezelfde termijn worden verlengd, bijvoorbeeld als dat nodig is om de tegemoetkoming voor het levensonderhoud te verlengen (zie hierover ook de toelichting op artikel 4, tweede lid, en op artikel 9, vierde lid).

Voorwaarde voor verlenging is dat het College opnieuw een opdracht als bedoeld in artikel 4 heeft verstrekt. Op de (procedure rondom de) verlenging van de overeenkomst zijn de in artikel 12 opgenomen regels van toepassing.

Vierde lid

Dit artikellid is vrijwel ongewijzigd overgenomen uit het eerdere besluit en bepaalt dat de uitvoering van de beschermingsmaatregelen - tenzij artikel 5 van toepassing is - niet eerder aanvangt dan dat de overeenkomst is gesloten. De overeenkomst wordt ondertekend door de officier van justitie, namens de Staat, en door de betrokkene. Met de ondertekening verbindt de betrokkene zich aan een aantal voorwaarden die noodzakelijk zijn om succesvol en veilig uitvoering te kunnen geven aan de beschermingsmaatregelen. Daartegenover staat dat de Staat wordt gebonden aan een inspanningsverplichting de betrokkene zo goed mogelijk te beschermen.

De uitvoering van de beschermingsmaatregelen in het kader van een getuigenbeschermingsprogramma vindt plaats onder verantwoordelijkheid van TGB. Daarbij gaat het om een verantwoordelijkheid op afstand. Feitelijk vindt de uitvoering plaats onder regie van een buitenlandse zusterdienst. De zusterdienst stelt een document op waarin is vastgelegd dat de bedreigde persoon zich aan de gedragsregels van de zusterdienst moet houden. Het gaat daarbij om een soort gedragscode.³⁷ In geval van een vaststellingsovereenkomst (artikel 9) faciliteert de Staat de bedreigde persoon om zelf in zijn veiligheid te voorzien en is TGB daarbij niet structureel betrokken.³⁸

Vijfde lid

Uit veiligheidsoogpunt wordt aan de bedreigde persoon en zijn advocaat geen exemplaar van de overeenkomst verstrekt. Inzage door de betrokkene en zijn advocaat, bijvoorbeeld in verband met een arbitrageprocedure, is wel mogelijk. In de overeenkomst wordt dit nader geregeld.

Artikel 7 (Beschermingsmaatregelen binnen het getuigenbeschermingsprogramma)

³⁶ Zie in dit verband rapport PGHR, p. 86.

³⁷ Zie in dit verband rapport PGHR, p. 82.

³⁸ Zie in dit verband rapport PGHR, p. 81.

Dit artikel is nieuw en geeft een omschrijving van de beschermingsmaatregelen die binnen het getuigenbeschermingsprogramma kunnen worden uitgevoerd. Het doel is inzichtelijk te maken op welk type maatregelen een bedreigde persoon aanspraak kan maken, hetgeen kan bijdragen aan de rechtszekerheid en transparantie rondom het maken van afspraken in het kader van getuigenbescherming. De maatregelen zijn in beginsel van tijdelijke duur voor zolang de dringende noodzaak tot bescherming bestaat, met een maximum van drie jaar, zoals is geregeld in artikel 4, tweede lid. Het artikel legt verder vast dat voor de toepassing van bepaalde maatregelen onderscheid kan worden gemaakt tussen kroongetuigen en de andere bedreigde personen. De delegatiegrondslag in de wet (artikel 226l, achtste lid, Sv) biedt hiervoor ruimte. Aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval zal worden gezien welke maatregelen nodig zijn, zodat de invulling van de beschermingsmaatregelen steeds maatwerk is. De concrete maatregelen worden zo nauwkeurig mogelijk omschreven in de overeenkomst. In de regel vindt de uitvoering van de beschermingsmaatregelen plaats in het buitenland. Naast het TGB is dan ook een buitenlandse zusterdienst betrokken, die de bedreigde persoon in het buitenland begeleidt en beschermt.

Eerste lid

Het doel van de beschermingsmaatregelen binnen het getuigenbeschermingsprogramma is dat de betrokkene gedurende de looptijd van de opdracht niet traceerbaar is en ondersteuning krijgt om een nieuw zelfstandig bestaan op te bouwen. In de praktijk betekent dit dat de betrokkene een nieuwe identiteit krijgt en op een geheime locatie wordt gehuisvest, doorgaans in het buitenland. Dit heeft vergaande consequenties voor de betrokkene. Om te waarborgen dat de betrokkene niet traceerbaar is moeten vrijwel alle banden met het leven dat de betrokkene heeft geleid tot aan het moment van opname in het getuigenbeschermingsprogramma, worden doorsneden. De bedreigde persoon zal een nieuw zelfstandig bestaan moeten opbouwen, ditzelfde geldt voor diens naasten als die eveneens in het getuigenbeschermingsprogramma zijn opgenomen. De Staat zal hierbij ondersteuning kunnen bieden maar niettemin is het nodige doorzettingsvermogen aan de zijde van de betrokkenen vereist, in het bijzonder als het nieuwe leven in het buitenland moet worden opgebouwd. Dit omvat aspecten als het leren van een vreemde taal, het vinden en behouden van werk, het volgen van een opleiding, het inburgeren in de nieuwe leefomgeving en het aangaan van nieuwe sociale relaties. Tegelijkertijd is voortzetting van de bestaande sociale relaties – buiten de kring van de naasten die ook in de getuigenbescherming zijn opgenomen – vrijwel onmogelijk en beperkt tot sporadisch bezoek van en aan familieleden onder toezicht.

De beschermingsmaatregelen omvatten veiligheidsmaatregelen (onderdeel a) en maatregelen ter ondersteuning van de opbouw van een nieuw zelfstandig bestaan (onderdeel b).

De veiligheidsmaatregelen (onderdeel a) zijn gericht op het langdurig niet traceerbaar zijn van de betrokkene voor derden, zoals relocatie, al dan niet in het buitenland, het voorzien in een nieuwe identiteit en het (doen) verstrekken van officiële documenten door overheidsinstanties.

Voor de verstrekking van een nieuwe identiteit vormt artikel 44 van de Politiewet 2012 de basis. Ingevolge dit artikel kan de Minister van Justitie en Veiligheid daarvoor in aanmerking komende bestuursorganen schriftelijk opdragen de noodzakelijke medewerking te verlenen om door hem aangewezen personen tijdelijk van een aan te nemen identiteit te voorzien (artikel 44, eerste lid, Politiewet 2012). De opdracht heeft een bindend karakter. De verstrekking van een nieuwe identiteit zal in veel gevallen gepaard gaan met de verstrekking van (verifieerbare) documenten. Om deze officiële documenten te verkrijgen, is medewerking van verschillende overheidsinstanties nodig. Hierbij zal het voorkomen dat moet worden afgeweken van de geldende voorschriften. Gelet hierop bepaalt artikel 44 Politiewet 2012 dat de voor de bestuursorganen terzake geldende wettelijke voorschriften, voor zover deze in de weg staan aan het verrichten van de verlangde werkzaamheden, buiten toepassing blijven. Daarnaast is op het (doen) verstrekken van documenten de regeling in artikel 226la van het Wetboek van Strafvordering van toepassing. Hierin

is bepaald dat ambtenaren belast met de opsporing van strafbare feiten worden aangewezen die bevoegd zijn zich voor medewerking bij de te verlenen feitelijke bescherming te wenden tot eenieder. Hiermee wordt een rechtsbasis verschaft voor medewerking door organisaties als woningcorporaties, uitkeringsinstanties, banken, ziekenhuizen en zorgverzekeraars. Hun medewerking is met grote regelmaat nodig om getuigen op een veilige wijze een nieuw leven in te leiden. Indien de medewerking niet wordt verleend, kan de officier van justitie in het belang van de feitelijke bescherming van de bedreigde persoon deze medewerking vorderen. In beide gevallen blijven de geldende wettelijke voorschriften, voor zover deze in de weg staan aan het verlenen van medewerking door burgers of particuliere instanties, buiten toepassing. Degene tot wie een verzoek tot medewerking is gericht, neemt geheimhouding in acht. Verschoningsgerechtigden en de verdachte zijn uitgezonderd van de medewerkingsplicht.

De maatregelen ter ondersteuning van de opbouw van een nieuw zelfstandig bestaan (onderdeel b) staan in functie van de bescherming van de betrokkene en zijn aldus gericht op het verantwoord en veilig opbouwen van het nieuwe leven. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat de betrokkene met het oog op de veiligheid zo weinig mogelijk opvalt in de nieuwe omgeving. De maatregelen omvatten financiële maatregelen (onder 1°) en maatregelen gericht op de sociale- en arbeidsreïntegratie (onder 2°). De financiële maatregelen omvatten in het bijzonder, voor zover de betrokkene niet of niet volledig zelf in zijn levensonderhoud kan voorzien, een tegemoetkoming in de redelijke kosten van levensonderhoud. Met de term redelijke kosten van levensonderhoud wordt bedoeld op de kosten die nodig zijn om te voorzien in de basisbehoeften van de betrokkenen, zoals voedsel en kleding. Het omvat ook de kosten voor vervoer en andere essentiële uitgaven die nodig zijn om een normaal leven te leiden. In geval van minderjarige naasten vallen hieronder ook de kosten van het redelijke levensonderhoud van deze naasten. Hierin kan worden betrokken de afgeschermd omzetting of doorgeleiding van bestaande financiële rechten en plichten, zoals financiële verplichtingen die de betrokkene eerder is aangegaan, op een tijdstip voor het afleggen van zijn verklaring, en die hij vanwege de beschermingsmaatregelen niet langer kan voldoen. Dit wordt in het voorgestelde derde lid uitgewerkt. De hoogte van de tegemoetkoming wordt neergelegd in de getuigenbeschermingsovereenkomst. Met ieder meerderjarig gezinslid wordt een afzonderlijke overeenkomst getroffen, waarin de tegemoetkoming wordt vastgesteld (artikel 6, eerste lid).

Tweede lid

Dit lid stelt regels over de duur van de treffen beschermingsmaatregelen binnen het getuigenbeschermingsprogramma.

De veiligheidsmaatregelen (eerste lid, onderdeel a) gelden in beginsel zo lang er sprake is van een dreiging van zodanige aard, dat er een dringende noodzaak is voor het treffen van beschermingsmaatregelen. In de praktijk betekent dit dat de maatregelen worden getroffen voor de duur van de opdracht, te weten een periode van ten hoogste drie jaar. Na afloop van de geldigheidsduur van de opdrachtverlening kan deze, bij het voorduren van de dringende noodzaak tot het treffen van maatregelen, telkens worden verlengd voor ten hoogste dezelfde duur. Dit is geregeld in artikel 6, derde lid. Als de ernst van de dreiging van de dreiging en het risico op de realisatie ervan vermindert of verdwijnt kan de dringende noodzaak zodanig worden aangetast dat daarmee de basis aan de getroffen maatregelen komt te ontvallen. Alsdan moeten de getroffen maatregelen kunnen worden afgeschaald of stopgezet. Dit is geregeld in artikel 12, eerste lid.

De maatregelen ter ondersteuning van de opbouw van een nieuw zelfstandig bestaan (eerste lid, onderdeel b) gelden uitsluitend zo lang als nodig is om dit bestaan op te bouwen. In de praktijk betekent dit dat deze eveneens zullen gelden voor de duur van de opdrachtverlening, te weten een periode van ten hoogste drie jaar. De maatregelen worden afgebouwd zodra de betrokkene financieel en maatschappelijk op eigen benen kan staan. Dit betekent bijvoorbeeld dat de tegemoetkoming in de redelijke kosten van levensonderhoud wordt verminderd of beëindigd zodra de betrokkene werk heeft gevonden en een inkomen geniet waarmee de kosten van het

levensonderhoud ten dele of geheel kunnen worden gedekt. De afbouw van de maatregelen kan starten op initiatief van de betrokkene zelf en/of de Staat.

Derde lid

Dit lid bepaalt dat eventuele maatregelen die het overnemen van schulden of financiële bijstand betreffen, anders dan de in het eerste lid, onderdeel b, onder 1^o genoemde financiële maatregelen, het karakter hebben van een lening met een terugbetaalverplichting. Gedacht kan worden aan een lening die wordt verstrekt voor het volgen van een (universitaire) opleiding of voor het starten van een bedrijf.³⁹ Als aan een betrokkene een lening wordt verstrekt worden daarbij afspraken gemaakt over het terugbetalen van de lening. Deze kunnen bijvoorbeeld inhouden dat op de tegemoetkoming die wordt uitgekeerd telkens een bepaald bedrag in mindering wordt gebracht. Ook zal een termijn worden bepaald waarbinnen het gehele bedrag dient te zijn terugbetaald.

Mocht de betrokkene in uitzonderlijke gevallen niet in staat blijken tot het volledig terugbetalen van de lening, bijvoorbeeld omdat het bedrijf dat met de lening is gestart failliet is gegaan en de betrokkene geen andere inkomsten heeft, kan met de betrokkene een betalingsregeling worden getroffen. Dit heeft tot doel dat toch nog een zo groot mogelijk deel van de lening wordt terugbetaald. Als de betrokkene meewerkt aan het treffen van een dergelijke regeling en een aanzienlijk deel van de lening heeft terugbetaald maar het niet waarschijnlijk is dat de resterende schuld ook volledig wordt voldaan, kan in uiterste gevallen een deel van de lening worden kwijtschelden.

De voorwaarden waaronder een lening kan worden verstrekt, worden uitgewerkt in een aanwijzing van het openbaar ministerie. Daarbij kan in ieder geval worden gedacht aan de wijze waarop rente over de lening kan worden gerekend.

Artikel 8 (Berekening tegemoetkoming bij maatregelen ter ondersteuning opbouw nieuw bestaan)

Dit artikel geeft regels over de berekening van de tegemoetkoming bij toepassing van de financiële maatregelen en de maatregelen gericht op sociale- en arbeidsreintegratie, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder b. Het doel is inzichtelijk te maken wat een betrokkene op dit punt kan verwachten, hetgeen kan bijdragen aan de rechtszekerheid en transparantie rondom het treffen van beschermingsmaatregelen. Het artikel maakt onderscheid tussen de hoogte van de tegemoetkoming voor kroongetuigen en hun naasten enerzijds en andere bedreigde personen anderzijds. De delegatiegrondslag in artikel 226l, achtste lid, Sv, biedt hiervoor ruimte. De specifieke omstandigheden van ieder afzonderlijk geval nopen tot maatwerk, zodat in dit artikel wordt volstaan met algemene regels voor het berekenen van de hoogte van de tegemoetkoming. De vaststelling van de tegemoetkoming vindt plaats in de overeenkomst die wordt gesloten met de betrokkene.

In het VN-handboek is aangegeven dat toelating tot een getuigenbeschermingsprogramma een belasting vormt voor de financiële situatie van de getuige. Deelnemers worden gehuisvest op een andere plaats waar zij vanwege veiligheidsredenen hun oorspronkelijke beroep niet kunnen uitoefenen en moeten worden begeleid naar ander werk. Dit geldt in het bijzonder voor getuigen met een specifiek gereguleerd beroep, als artsen, juristen en accountants, omdat het openen van een praktijk op de nieuwe locatie een aanknopingspunt kan vormen voor de ontdekking van hun verblijfplaats. Getuigen hebben in ieder geval bij aanvang financiële ondersteuning nodig om zich te kunnen aanpassen aan de nieuwe omstandigheden. Het vermogen van een deelnemer om snel financieel onafhankelijk te worden door middel van opleiding, training, de ontwikkeling van vaardigheden en werkervaring is een belangrijke factor voor de verlichting van de druk en het

³⁹ In het rapport PGHR wordt aanbevolen in de getuigenbeschermingsovereenkomst/vaststellingsovereenkomst een scherp onderscheid te hanteren tussen betalingen die nadrukkelijk als lening zijn bedoeld aan de ene kant en verstrekkingen die de getuige niet hoeft te restitueren aan de andere kant (aanbeveling 8; p. 111).

opbouwen van een nieuw zelfstandig bestaan. Afhankelijk van de omstandigheden kan ondersteuning worden geboden om een nieuwe onderneming te starten. Het niveau van ondersteuning staat ter beoordeling van de bevoegde autoriteit en zou, in beginsel, moeten zijn gericht op een toereikend inkomen dat niet hoger is dan het legale inkomen van de getuige voor de toelating tot het programma. Ieder geval moet worden beoordeeld op de eigen merites, gebaseerd op de beginselen van redelijkheid en noodzaak (blz. 69).

Eerste lid

Dit lid legt het onderscheid vast dat bij de ondersteuning van de opbouw van een nieuw zelfstandig bestaan wordt gemaakt tussen kroongetuigen (en hun naasten) enerzijds en andere getuigen of personen die medewerking verlenen aan de met opsporing en vervolging belaste autoriteiten (en hun naasten) anderzijds. Zoals reeds toegelicht in het algemeen deel van deze nota van toelichting (onder "hoofdpijnen van de nieuwe regeling") is voor het maken van dit onderscheid redengevend dat kroongetuigen een bijzondere groep bedreigde getuigen vormen, in die zin dat het verdachten betreft die in ruil voor een getuigenverklaring tegen andere verdachten een korting krijgen op de straf die tegen hen wordt geëist, en zelf een aandeel hebben in de in de ontstane dreiging. Voor de andere bedreigde personen geldt dat zij vanwege omstandigheden die van hun wil onafhankelijk zijn, terecht zijn gekomen in een situatie waarin ernstige risico's zijn ontstaan voor hun veiligheid. Dit rechtvaardigt een andere benadering.

De ondersteuning van kroongetuigen (en hun naasten) (onderdeel a) is gericht op het verantwoord en veilig opbouwen van een nieuw zelfstandig bestaan. Dit betekent dat de ondersteuning beperkt is qua omvang en duur en niet is gebaseerd op de levensstijl die men heeft opgegeven. Doel is dat de kroongetuige binnen een redelijke termijn - binnen vier tot vijf jaar - op een veilige manier zelfstandig in zijn bestaan kan voorzien. De voorzieningen worden sober gehouden om de betrokkene te motiveren om binnen afzienbare termijn op eigen benen te staan.⁴⁰ Dit betekent dat de berekening van de hoogte van de tegemoetkoming bij de toepassing van de maatregelen ter ondersteuning van de opbouw van een nieuw zelfstandig bestaan is gericht op de dekking van elementaire kosten. Tegen deze achtergrond kan de leefsituatie ten hoogste aansluiten bij de economische situatie en de levensomstandigheden van een persoon met een modaal inkomen.

De ervaring leert dat kroongetuigen meestal geen regulier inkomen hebben genoten. In plaats daarvan zijn zij actief geweest in de criminaliteit. Veelal zijn zij niet gewend om in hun levensonderhoud te voorzien door middel van regulier werk of onderneming. Omdat een kroongetuige en diens naasten ernstige risico's lopen voor hun leven is het met het oog op de veiligheid van belang dat ze niet opvallen in hun nieuwe omgeving. Hun veiligheid is gebaat bij een bestaan waarbij zij zich op zo weinig mogelijk manieren onderscheiden van de nieuwe leefomgeving, maar juist zoveel mogelijk daarin opgaan. Een normaal inkomen uit werk of uit een onderneming waarmee in de kosten van een doorsnee levensstijl in de context van de nieuwe leefomgeving kan worden voorzien, is een belangrijk aspect daarvan. Om hen zoveel mogelijk te laten opgaan in hun nieuwe leefomgeving dient de financiële ondersteuning ten hoogste het modale inkomen te kunnen bedragen. Hierbij dient de situatie te worden vermeden dat de kroongetuige beter af is dan voorheen.

Voor zover minderjarige kinderen betrokken zijn zal hiervoor oog zijn, bijvoorbeeld als het gaat om aspecten als scholing en zorg. Dit mede in het licht van de zorgplicht die voortvloeit uit de artikelen 2, 3 en 8 van het EVRM, en die op grond van de jurisprudentie van het EHRM ook betrekking heeft op de naasten die ernstig risico lopen vanwege de samenwerking van de bedreigde persoon met politie en justitie.

De kroongetuige is gehouden om gegevens te verschaffen over zijn financiële gegevens, inclusief de bezittingen en schulden (artikel 10, eerste lid, onderdeel c).

⁴⁰ Zie in dit verband ook rapport PGHR, p. 77.

Als blijkt dat de kroongetuige beschikt over vermogen dat illegaal is verkregen, dan kan het openbaar ministerie dit vermogen ontnemen, door de betrokkene te vervolgen voor een strafbaar feit en op basis van een veroordeling een ontnemingsvordering te doen, of een ontnemingsschikking aan te gaan met de betrokkene zolang het onderzoek ter terechtzitting niet is gesloten. Voor zover de kroongetuige niet vrijwillig afstand heeft gedaan van dit vermogen of het illegaal verkregen vermogen niet is ontnomen, wordt dit in mindering gebracht op de tegemoetkoming in het levensonderhoud.

Voor de berekening van de tegemoetkoming bij maatregelen voor de opbouw van een nieuw bestaan geldt voor de overige categorieën bedreigde personen (onderdeel b) dat zij in principe worden ondersteund in de opbouw van een nieuw zelfstandig bestaan dat vergelijkbaar is met de leefsituatie die zij hebben moeten opgeven wegens het vervullen van hun burgerplicht door een getuigenverklaring af te leggen. Dit betreft de bedreigde persoon als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, onder 1° en 3°, en diens naasten. De berekening van de tegemoetkoming voor deze personen wordt aldus benaderd volgens het principe 'life for life'. Dit betekent dat wordt gestreefd naar een situatie die zoveel mogelijk aansluit bij de economische situatie en levensomstandigheden van de betrokkene vóór het ontstaan van de dreiging. Als de betrokkene niet heeft kunnen beschikken over een regulier inkomen of als hierover geen gegevens bekend zijn, dan kan worden uitgegaan van een modaal inkomen. De tegemoetkoming kan ten hoogste het inkomen van de bedreigde persoon voor het ontstaan van de dringende noodzaak bedragen en kan in geen geval meer bedragen dan de bezoldiging die op grond van de Wet normering topinkomens met een topfunctionaris kan worden overeengekomen (artikel 2.3, eerste lid, Wet normering topinkomens). Als de bedreigde persoon bijvoorbeeld een regulier inkomen genoot van 100.000 euro bruto dan ligt het in de rede dat voor de vaststelling van de tegemoetkoming wordt uitgegaan van dit inkomen. Voor de berekening van de hoogte van de tegemoetkoming kan de bedreigde persoon zich uitsluitend beroepen op legaal en aantoonbaar inkomen. Daarbij kan rekening worden gehouden met het handelen van de bedreigde persoon zelf bij het ontstaan van de dringende noodzaak. Als sprake is van een bedreigde persoon die zich willens en wetens heeft begeven in een risicovolle context - waarin het gebruikelijk is wetten en regels te overtreden of anderszins norm overschrijdend gedrag voorkomt - zonder dat hij daarvoor is vervolgd en de dreiging samenhangt met die context, kan de overheid dit betrekken bij het vaststellen van de maatregelen, bijvoorbeeld in de mate van ondersteuning in het levensonderhoud qua omvang en duur. Dit alles binnen de kaders van de (wettelijke) zorgplicht van de overheid.

Het bovengenoemde principe van 'life for life', houdt in dat de getuige of diens naasten niet in een nadeliger positie mogen geraken vanwege de medewerking aan de met opsporing en vervolging belaste autoriteiten. Dit betekent niet dat de bedreigde persoon onbeperkt kan beschikken over zijn legaal verkregen vermogen. Het leiden van een bestaan waarbij men zich zo weinig mogelijk onderscheidt van de omgeving en zo weinig mogelijk de aandacht op zich vestigt betekent dat het eventuele vermogen en/of waardevolle bezittingen die men heeft verworven, niet of slechts beperkt aangewend kunnen worden in een nieuw bestaan. Hiervoor worden voorzieningen getroffen.

De tegemoetkoming is tijdelijk van aard en wordt enkel gegeven zo lang als nodig is om een nieuw zelfstandig bestaan op te bouwen (artikel 7, tweede lid). Op de betrokkene rust een inspanningsplicht om zelf te voorzien in een normaal inkomen (artikel 10, eerste lid, onderdeel i). Zodra dat het geval is, zal de tegemoetkoming worden stop gezet. De vaststelling van de hoogte van de tegemoetkoming wordt opgenomen in de overeenkomst.

Tweede lid

In uitzonderlijke gevallen kan toepassing van het uitgangspunt dat de leefsituatie van kroongetuigen en hun naasten ten hoogste kan aansluiten bij de economische situatie en de levensomstandigheden van een persoon met een modaal inkomen, onredelijk zijn voor de naasten

van de kroongetuigen. Daarbij kan worden gedacht aan naasten die niet bekend waren met de criminele activiteiten van de kroongetuige en die daar ook niet van hebben geprofiteerd, en zelf een inkomen hebben dat (ver) boven het modale inkomen uitstijgt. In dergelijke gevallen kan in afwijking van het eerste lid, onder a, aan de desbetreffende naaste een tegemoetkoming worden toegekend die ten hoogste aansluit bij de economische situatie en levensomstandigheden van een persoon met een inkomen dat twee keer zo hoog is als een modaal inkomen.

Derde lid

Dit lid regelt dat voor de berekening van de hoogte van de tegemoetkoming bij de toepassing van de maatregelen gericht op de ondersteuning van de opbouw van een nieuw zelfstandig bestaan voor bedreigde personen en hun naasten, anders dan een kroongetuige en diens naasten, wordt uitgegaan van het (bruto) inkomen zoals dat bij de Belastingdienst bekend is in het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de dringende noodzaak tot bescherming is vastgesteld. Deze informatie is van belang voor een zorgvuldige berekening van de tegemoetkoming voor de categorieën bedreigde personen anders dan de kroongetuige en diens naaste(n), volgens het principe 'life for life'.

Vierde lid

In dit lid is vastgelegd dat de tegemoetkoming maandelijks wordt uitgekeerd. De tegemoetkoming wordt jaarlijks aangepast aan de ontwikkeling van de consumentenprijsindex in het land waarin men is gehuisvest (zie ook het vijfde lid).

Vijfde lid

De bedreigde persoon wordt doorgaans in een ander land gehuisvest. Het prijspeil in dat land kan afwijken van het prijspeil in Nederland. Daarom bepaalt dit lid dat bij de uitkering van de tegemoetkoming en de aanpassing aan de ontwikkeling van de consumentenprijsindex rekening wordt gehouden met het prijspeil van dat land.

Zesde lid

Met de betrokkene kan worden overeengekomen dat een lening wordt verstrekt voor het starten van een onderneming. Er geldt een verplichting tot terugbetaling (artikel 7, derde lid). Een dergelijke lening zal erop gericht moeten zijn de betrokkene in staat te stellen zelf in zijn levensonderhoud te voorzien. De lening van maximaal 250.000 euro kan enkel worden verstrekt als een bedrijfsplan is overlegd. De beoordeling van het bedrijfsplan is aan het openbaar ministerie, daarbij zal onder meer worden gekeken naar de wijze waarop de betrokkene voornemens is de lening terug te betalen. Van deze mogelijkheid kan gebruik worden gemaakt gedurende een periode van drie jaar na het sluiten van de overeenkomst waarin is overeengekomen dat de betrokkene aanspraak kan maken op een lening voor een door hem te starten onderneming. Daarna komt de mogelijkheid te vervallen.

Artikel 9 (Overige beschermingsmaatregelen)

In uitzonderlijke gevallen, als een betrokkene, niet in aanmerking komt voor beschermingsmaatregelen binnen het getuigenbeschermingsprogramma, kan het College, in overeenstemming met de aard en mate van de dreiging, maatregelen laten treffen die erop zijn gericht de betrokkene (financieel) in staat te stellen te voorzien in zijn eigen veiligheid.

Dit artikel is nieuw en maakt het mogelijk om de betrokkene in staat te stellen zelf te voorzien in zijn veiligheid. Die afspraken kunnen worden vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst in de zin van art. 7:900 van het Burgerlijk Wetboek tussen de Staat en de bedreigde persoon. Dit betreft een overeenkomst als omschreven in artikel 6, eerste lid. Hiermee wordt aangesloten bij de huidige

uitvoeringspraktijk, met dien verstande dat zowel de mogelijkheid van een VSO als de daarbij te maken afspraken nader zijn ingekaderd in dit besluit.

Bij het aangaan van een VSO past een terughoudende benadering, omdat daaraan het bezwaar kleeft van schijnveiligheid.⁴¹ Dit betekent dat een VSO slechts in uitzonderlijke gevallen kan worden gesloten.⁴² Hoofdregel is de opname van de betrokkene in een getuigenbeschermingsprogramma; het sluiten van een VSO is de uitzondering op die regel. Met het maximeren van de uit te keren bedragen, zowel in duur als in hoogte, wordt bij voorbaat duidelijkheid geboden over de kaders.

In essentie strekt een VSO ertoe de betrokkene te faciliteren, bijvoorbeeld door periodiek geldbedragen te verstrekken, in het opbouwen van een nieuw bestaan en om te voorzien in zijn eigen veiligheid. Combinaties zijn ook mogelijk. Te denken valt aan een gedetineerde kroongetuige, die voor de duur van de detentie in een getuigenbeschermingsprogramma is geplaatst en met wie voor de periode na invrijheidstelling een VSO wordt gesloten. Ook is denkbaar dat met een bedreigde persoon en diens naasten verschillende afspraken worden gemaakt, waarbij een deel van de betrokkenen aan een getuigenbeschermingsprogramma deelneemt en met de overige betrokkenen een VSO wordt gesloten.⁴³ Het doel van de VSO is dat de betrokkene binnen afzienbare termijn weer op eigen benen staat, zelf zijn inkomsten genereert en een nieuw leven opbouwt.⁴⁴

Eerste lid

Dit lid maakt het mogelijk om in uitzonderlijke gevallen, als een betrokkene niet in aanmerking komt voor beschermingsmaatregelen uitgevoerd binnen het getuigenbeschermingsprogramma, in overeenstemming met de aard en mate van de dreiging beschermingsmaatregelen te treffen die erop zijn gericht de betrokkene (financieel) in staat te stellen te voorzien in zijn eigen veiligheid. Het komt bijvoorbeeld voor dat een betrokkene niet geschikt blijkt voor het getuigenbeschermingsprogramma. De persoonlijkheidsstructuur van de betrokkene of de relationele context kan in de weg staan aan de beperkingen van het getuigenbeschermingsprogramma voor het professionele of sociale leven. In de praktijk komt het ook wel voor dat een persoon na opnemings in het getuigenbeschermingsprogramma ongeschikt blijkt voor het programma, bijvoorbeeld doordat hij zich niet houdt aan de afspraken en daardoor de veiligheid van zichzelf en de andere betrokkenen bij het programma in gevaar brengt.

Als een betrokkene niet geschikt is of blijkt voor het getuigenbeschermingsprogramma en in staat wordt geacht om zelfstandig een nieuw bestaan op te bouwen, kan met de persoon worden afgesproken dat hij – met onmiddellijke ingang of na afloop van zijn detentie – afziet van de deelname aan het getuigenbeschermingsprogramma en dat in plaats daarvan faciliteiten worden geboden die hem helpen in zijn eigen bescherming te voorzien.⁴⁵ De overheid kan daarbij enige ondersteuning bieden, zoals hulp en bijstand bij een naamswijziging en het verstrekken van informatie over de veiligheidssituatie. De financiële bijdrage dient als compensatie voor de kosten die de bedreigde persoon moet maken om zichzelf in veiligheid te brengen als gevolg van de dreiging. De hoogte van de bijdrage wordt afgestemd op dat doel. Ook kunnen voor een beperkte duur periodieke uitkeringen worden gedaan ten behoeve van het levensonderhoud en leningen worden verschaft voor bijvoorbeeld het opstarten van een onderneming.

Hiermee wordt invulling gegeven aan de zorgplicht van de Staat. Die zorgplicht wordt echter wel beïnvloed door het gedrag van de betrokkene, in die zin dat van de Staat niet het onmogelijke kan worden verwacht. Als de betrokkene niet geschikt is of blijkt voor het

⁴¹ Rapport PGHR p. 105-106.

⁴² In het rapport PGHR wordt aanbevolen een grote mate van terughoudendheid te betrachten met het aangaan van een vaststellingsovereenkomst in de gevallen waarin een getuige niet in aanmerking komt voort een beschermingsprogramma (aanbeveling 7; p. 110).

⁴³ Rapport PGHR p. 72 ev.

⁴⁴ Rapport PGHR p. 80.

⁴⁵ Idem.

getuigenbeschermingsprogramma dan mag van de Staat worden verwacht dat de nodige inspanningen worden geleverd om te voorzien in de bescherming die niet alleen wenselijk maar redelijkerwijs ook mogelijk is. Daarbij is de Staat echter ook afhankelijk van de betrokkene zelf, en als deze niet geschikt is of blijkt vanwege het niet nakomen van verplichtingen of het schenden van afspraken, dan kan dit consequenties hebben voor de resterende zorgplicht van de Staat. Bij de toelichting op artikel 12 wordt hierop nader ingegaan.

Bij de toepassing van de VSO past grote terughoudendheid vanwege het feit dat het getuigenbeschermingsprogramma niet wordt toegepast, terwijl dit juist is bedoeld voor de bescherming van dergelijke getuigen, en het risico dat in de strafzaak door de verdediging twijfel wordt gezaaid aan de betrouwbaarheid van de verklaring van de betreffende getuige omdat die verklaring zou zijn gekocht. Deze kosten zou de Staat echter ook hebben gehad als de betrokkene zou zijn opgenomen in de getuigenbescherming.

Tweede lid

Met dit lid zijn de beschermingsmaatregelen ingekaderd die onderdeel kunnen vormen van een VSO. De te treffen maatregelen kunnen in de eerste plaats betrekking hebben op hulp en bijstand bij een naamswijziging. In de tweede plaats kunnen de maatregelen betrekking hebben op de terbeschikkingstelling van informatie over de veiligheid van de betrokkene. Dit betreft informatie die na het sluiten van een VSO bij de politie beschikbaar komt met betrekking tot de aard en mate van de dreiging waaraan de betrokkene is blootgesteld. Deze informatie kan aan de betrokkene worden verstrekt, zodat deze vervolgens gepaste maatregelen kan treffen om daaraan het hoofd te bieden.

In de derde plaats kan worden voorzien in een periodieke tegemoetkoming in redelijke kosten van levensonderhoud en maatregelen om zelf te voorzien in veiligheid en in sociale- en arbeidsreïntegratie. De betrokkene wordt hiermee in staat gesteld om zelf te voorzien in de nodige maatregelen, bijvoorbeeld voor (private) persoonsbeveiliging en/of de beveiliging van de woning of van voertuigen, het volgen van een opleiding of eventuele begeleiding die noodzakelijk is om zelf in het levensonderhoud te voorzien, zoals begeleiding bij het vinden van een passende baan. De tegemoetkoming wordt niet eenmalig uitgekeerd maar over een langere periode verdeeld, met het oog op een juiste besteding van de middelen.

Als beschermingsmaatregelen het overnemen van schulden of financiële bijstand betreffen - anders dan de tegemoetkoming voor levensonderhoud en de tegemoetkoming in de kosten voor het voorzien in veiligheid die in het derde lid worden gemaximeerd - hebben deze het karakter van een lening met een terugbetaalverplichting, als bedoeld om artikel 7, derde lid (zie ook de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel).

Derde lid

In dit lid worden de tegemoetkomingen voor levensonderhoud en voor maatregelen om zelf te voorzien in veiligheid en in sociale- en arbeidsreïntegratie die op grond van het tweede lid kunnen worden toegekend, ingekaderd. Daarbij wordt voor wat betreft de tegemoetkoming voor levensonderhoud onderscheid gemaakt tussen de kroongetuige en diens naasten (onderdeel a) enerzijds en andere getuigen of personen die medewerking verlenen aan de met opsporing en vervolging belaste autoriteiten en hun naasten anderzijds (onderdeel b). Voor een toelichting op dit onderscheid wordt verwezen naar de toelichting op artikel 8, eerste lid.

De maximale tegemoetkoming voor levensonderhoud wordt berekend op basis van een bedrag per jaar en kan voor een periode van maximaal drie jaar worden toegekend. Deze periode kan een keer met dezelfde duur worden verlengd (vierde lid).

Voor het voorzien in veiligheid kan een tegemoetkoming worden toegekend ter hoogte van de redelijke kosten die daaraan zijn verbonden. Als richtsnoer kan gelden dat een bedrag van maximaal 50.000 euro in de regel voldoende zal zijn om de nodige maatregelen te treffen, dit hangt uiteraard ook af van de feiten en omstandigheden van het specifieke geval, waaronder het prijspeil in het land waar de betrokkene verblijft. Als het openbaar ministerie oordeelt dat in een specifiek geval een hogere tegemoetkoming noodzakelijk is, zal dat oordeel moeten worden onderbouwd en gemotiveerd op basis van de feiten en omstandigheden van het concrete geval.

Ook voor het voorzien in sociale- en arbeidsintegratie kan een tegemoetkoming worden toegekend ter hoogte van de daarvoor redelijke kosten. Hiervoor kan als richtsnoer gelden dat een bedrag van maximaal 5.000 euro in de regel voldoende zal zijn. Hiervan kan bijvoorbeeld een (korte) opleiding worden gevolgd. Als een hoger bedrag wordt toegekend, moet dit worden onderbouwd en gemotiveerd op basis van de feiten en omstandigheden van het concrete geval.

Vierde lid

Anders dan het geval is bij de beschermingsmaatregelen die in het kader van een getuigenbeschermingsprogramma worden getroffen, kan de tegemoetkoming voor levensonderhoud in het kader van een VSO slechts eenmaal worden verlengd voor een periode van maximaal drie jaar. Verlenging kan bijvoorbeeld nodig zijn omdat de betrokkene na het verstrijken van de periode van drie jaar nog niet in staat is in zijn eigen levensonderhoud te voorzien terwijl er vanwege de ernstige dreiging nog steeds sprake is van een dringende noodzaak tot het treffen van beschermingsmaatregelen. Vaker dan eenmaal verlengen wordt niet wenselijk geacht vanuit de gedachte dat terughoudend moet worden omgegaan met het sluiten van een VSO. Als het mogelijk zou zijn de tegemoetkoming veelvuldig te verlengen kan de indruk ontstaan dat een VSO een aantrekkelijk alternatief is voor een getuigenbeschermingsprogramma, terwijl het getuigenbeschermingsprogramma juist is bedoeld voor de bescherming van bedreigde getuigen.

Vijfde lid

Met de betrokkene kan worden overeengekomen dat een lening met terugbetaalverplichting wordt verstrekt voor het starten van een onderneming. Voor de toelichting wordt verwezen naar de toelichting op de situatie dat een lening wordt verstrekt aan een betrokkene binnen het getuigenbeschermingsprogramma, in artikel 8, zesde lid. Artikel 7, derde lid, waarin een regeling is opgenomen voor het terugbetalen van leningen, is in dergelijke gevallen van overeenkomstige toepassing (zie artikelsgewijze toelichting bij dat artikel).

Artikel 10 (Verplichtingen van de betrokkene)

In dit artikel zijn de verplichtingen van de betrokkene beschreven. Deze verplichtingen gelden voor het gehele traject, vanaf het opstellen van de dreigingsanalyse tot na de beëindiging van de beschermingsmaatregelen. Het niet nakomen of schenden van deze verplichtingen kan ertoe leiden dat het College oordeelt dat de betrokkene niet in aanmerking kan komen voor toelating tot het getuigenbeschermingsprogramma of voor bepaalde beschermingsmaatregelen of, als de betrokkene reeds is toegelaten tot dit programma of die maatregelen, dat het College de officier van justitie opdraagt de beschermingsmaatregelen te beëindigen. Het gevolg is dat de getroffen maatregelen worden gewijzigd of beëindigd.

Het VN-handboek geeft aan dat toelating tot een getuigenbeschermingsprogramma resulteert in een nieuwe start in het leven en leidt tot een aantal overeengekomen handelingen die voor de getuige tenminste omvatten: de verplichting om de bescherming niet, direct of indirect, aan te tasten, (ii) het naleven van de instructies van de autoriteiten, (iii) de verplichting geen strafbare feiten te begaan, (iv) het verschaffen van volledige informatie over zijn of haar verleden en over alle financiële en andere wettelijke verplichtingen, (v) het afleggen van een verklaring, en (vi) het

naleven van de beperkingen over het verstrekken van informatie rond het onderzoek naar de betreffende strafbare feiten (blz. 67).

De betrokkene is gehouden tot een bepaald handelen of nalaten ten behoeve van het welslagen van de beschermingsmaatregelen en het adequaat functioneren van het getuigenbeschermingsprogramma. De essentie van het getuigenbeschermingsprogramma is immers dat de betrokkene langdurig niet traceerbaar is; als de betrokkene niet goed gemotiveerd blijkt om zijn verplichtingen na te leven dan vormt dit een ernstig risico voor het vervullen van het doel van het programma, en daarmee ook voor de veiligheid van de betrokkene zelf, van zijn naasten en van degenen die vanuit politie en justitie zijn betrokken bij de uitvoering van de maatregelen. De verplichtingen gelden voor iedere betrokkene en zijn in dit artikel uitgewerkt.

Het is belangrijk dat de beslissing over het treffen of voortzetten van de beschermingsmaatregelen wordt gebaseerd op de juiste informatie over de situatie van de betrokkene. Hierbij kan worden gedacht aan financiële gegevens (vermogen, bezittingen en schulden), juridische gegevens, medische gegevens (aandoeningen of ziekten die een speciale behandeling kunnen vergen), familiale gegevens (huwelijk, kinderen en andere verwanten), en verblijfsgegevens (nationaliteit en verblijfsvergunning). Deze informatie moet 'up to date' blijven gedurende het beschermingstraject. De betrokkene is gehouden deze gegevens aan te leveren of het TGB te machtigen tot inzage in deze gegevens.

Verder is de betrokkene gehouden medewerking te verlenen aan een psychologisch onderzoek ten behoeve van de advisering over het treffen van maatregelen. Dit betreft een standaardprocedure in de huidige uitvoeringspraktijk. Ook hier geldt dat het onderzoek zich uitstrekt tot alle te beschermen personen, en dus ook de naasten kan betreffen.

Als de betrokkene zich gedurende het beschermingsprogramma schuldig maakt aan één of meer strafbare feiten, dan riskeert hij strafvervolging en veroordeling voor die feiten. Aanvullend geldt dat de betrokkene zich onthoudt van strafbare feiten die de beschermingsmaatregelen of het getuigenbeschermingsprogramma in gevaar kunnen brengen.

Artikel 11 (Verplichtingen van de Staat)

In dit artikel zijn de verplichtingen van de Staat beschreven. Met deze verplichtingen wordt aangesloten bij het VN-handboek. Het handboek geeft als verplichtingen voor de beschermende autoriteit: (i) het treffen van maatregelen om het leven van de getuige te beschermen, (ii) herhuisvesting van deelnemers en de afgifte van nieuwe documenten, (iii) het bieden van financiële ondersteuning voor een beperkte periode, (iv) het bieden van ondersteuning bij scholing voor werk en het vinden van een baan, (v) het geven van raad en andere sociale diensten, zoals toereikende opleiding, en (vi) het verruimen van de bescherming en van andere voordelen van het programma tot personen in de nabije omgeving van de getuige (blz. 67).

Eerste lid

Het College is gehouden ten aanzien van de betrokkene de beschermingsmaatregelen te treffen die adequaat en passend zijn. Hiermee wordt invulling gegeven aan de zorgplicht van de Staat, die in het algemeen deel aan de orde is gekomen. Dit betreft een inspanningsverplichting. In de praktijk betekent dit dat de betrokkene wordt opgenomen in een getuigenbeschermingsprogramma, wordt voorzien van een andere identiteit en/of wordt gehuisvest in een ander land. Daarbij wordt voorzien in de mogelijkheid van periodiek familiebezoek of bezoek aan of van andere personen onder toezicht en voor zover de veiligheid van de betrokkene dat toelaat. Dit alles in overleg met de officier van justitie en de politie.

Als de betrokkene niet geschikt is of blijkt voor het getuigenbeschermingsprogramma, dan kan de (bijzondere) zorgplicht meebrengen dat andere maatregelen moeten worden getroffen ter

bescherming van de betrokkene. In uitzonderlijke gevallen kan een VSO worden aangegaan, waarbij de betrokkene zelf voorziet in zijn veiligheid.

Tweede lid

De Staat is gehouden tot naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit de overeenkomst.

Derde lid

Vanwege de veiligheid van de getuige is geheimhouding van de overeenkomst essentieel. De geheimhoudingsplicht geldt niet als de wet verplicht tot verstrekking van informatie aan derden of tot openbaarmaking.

Artikel 12 (Wijziging of voortijdige beëindiging opdracht treffen beschermingsmaatregelen)

Dit artikel is nieuw en bevat de gronden voor het wijzigen of voortijdig beëindigen van de opdracht tot het treffen van beschermingsmaatregelen, en stelt regels omtrent de te volgen procedure. De opdrachtverlening geschiedt in beginsel voor ten hoogste drie jaar en kan, bij het voortduren van de dringende noodzaak tot het treffen van maatregelen, in geval de betrokkene is opgenomen in een getuigenbeschermingsprogramma telkens en in geval een VSO is gesloten eenmaal worden verlengd voor ten hoogste drie jaar (artikel 4, tweede lid).

In de praktijk kunnen zich gedurende de geldigheidsduur van de opdracht of na het aflopen hiervan omstandigheden voordoen die tot wijziging of voortijdige beëindiging van de opdracht dienen te leiden. De TGB-officier zal dan het initiatief kunnen nemen tot herziening van de opdracht door het College. Op basis van de herziene opdracht van het College zal de overeenkomst met de betrokkene door de officier van justitie kunnen worden gewijzigd of beëindigd, waarna de uitvoering van de maatregelen door het TGB kan worden aangepast of beëindigd. Wijziging van de overeenkomst is mogelijk door middel van aanvulling, bijvoorbeeld door het toevoegen van nieuwe bepalingen, dan wel door middel van vervanging door een nieuwe overeenkomst. Voor de beëindiging van de overeenkomst kan gebruik worden gemaakt van een beëindigingsovereenkomst. De betrokkene heeft bij het wijzigen of beëindigen van de overeenkomst recht op rechtsbijstand (artikel 226I, zevende lid, Sv).

Als de beschermde persoon de afspraken niet goed naleeft kan de veiligheid van de betrokkenen daarmee in gevaar komen en kan dat reden vormen voor de voortijdige beëindiging van de uitvoering van de beschermingsmaatregelen. Dit geldt temeer als de beschermde persoon door zijn houding of gedrag de veiligheid van anderen, zoals zijn naasten maar ook de medewerkers van het TGB, in gevaar brengt. Als de beschermde persoon niet goed meewerkt dan wordt het voor de Staat moeilijk, zo niet onmogelijk, om adequaat invulling te geven aan de zorgplicht. In Nederland is de overheid tot nu toe tamelijk terughoudend met het voortijdig beëindigen van de opname van een persoon in het getuigenbeschermingsprogramma, maar in andere landen wordt hiertoe sneller overgegaan. Het beleid van andere landen kan gevolgen hebben voor het Nederlandse stelsel van getuigenbescherming, als een buitenlandse zusterdienst wordt geconfronteerd met schendingen van de afspraken door personen die door Nederland aan hen zijn overgedragen. Alsdan kunnen die personen worden teruggezonden naar Nederland, en is het aan de Nederlandse overheid om de reikwijdte van de resterende zorgplicht te bepalen en op grond daarvan te beoordelen of en zo ja, welke andere beschermingsmaatregelen mogelijk en wenselijk zijn.

De voortijdige beëindiging van de uitvoering van de beschermingsmaatregelen heeft in beginsel uitsluitend betrekking op de persoon die daartoe aanleiding heeft gegeven. Er worden separate overeenkomsten gesloten met iedere meerderjarige betrokkene afzonderlijk (artikel 6, eerste lid). Dit betekent dat de andere betrokkenen in het getuigenbeschermingsprogramma blijven, tenzij zij de betreffende beschermde persoon willen volgen en ook uit het programma willen stappen.

Andersom is mogelijk dat de overeenkomst met een of meerdere naasten moet worden beëindigd omdat zij zich niet aan de afspraken houden. Als dit echter niet geldt voor de betreffende beschermde persoon dan blijft deze in het getuigenbeschermingsprogramma.

Het VN-handboek geeft als belangrijkste redenen voor beëindiging van de getuigenbescherming: (a) het in gevaar brengen van de afscherming door activiteiten van de getuige of vanwege zijn of haar onvermogen om zich aan de verplichtingen te houden, (b) het overschrijden van de regels van de getuigenbeschermingsafspraken, (c) het weigeren een verklaring af te leggen in de strafzaak, en (d) het verminderen van de ernst van de dreiging tegen het leven van de getuige (blz. 73). Ernstige schending van de voorwaarden door de getuige kan leiden tot sancties, en uiteindelijk tot voortijdige beëindiging van het programma. De meest ernstige schending is terugval in criminele activiteiten. Daarnaast kunnen getuigen zelf besluiten het programma vrijwillig te verlaten, omdat zij de ontberingen rond het isolement niet langer essentieel achten voor hun veiligheid. Alsdan kan een afspraak worden ondertekend, waarmee de bescherming formeel wordt beëindigd (blz. 74/75).

De beëindiging van de opname van de beschermde persoon in het getuigenbeschermingsprogramma laat de bijzondere zorgplicht van de Staat voor de bescherming van de beschermde persoon onverlet. Dit geldt ook als de beschermde persoon zelf voorstelt om zijn deelname aan het programma te beëindigen. Wel wordt de resterende zorgplicht beïnvloed door het gedrag en de houding van de beschermde persoon. Als de overeenkomst voortijdig is beëindigd omdat de beschermde persoon de afspraken heeft geschonden dan zal dit ook gevolgen hebben voor de reikwijdte van de zorgplicht van de Staat ten opzichte van die persoon. Uit de Europese jurisprudentie kan worden afgeleid dat de getuigen een eigen verantwoordelijkheid hebben, en dat van hen mag worden verwacht dat zij meewerken aan veiligheidsmaatregelen en geen handelingen verrichten die hun veiligheid in gevaar kunnen brengen.⁴⁶ Als de beschermde persoon niet goed meewerkt dan wordt het voor de Staat moeilijk om adequaat invulling te geven aan de zorgplicht. Niettemin kan de zorgplicht van de Staat met zich meebrengen dat beschermingsmaatregelen worden getroffen om de beschermde persoon naar omstandigheden te beschermen, rekening houdend met de ernst van de dreiging, en daarmee invulling te geven aan de resterende zorgplicht. Daarvoor kan worden gedacht aan maatregelen als een noodknop, cameratoezicht, extra surveillance of het laten voortduren van de gewijzigde identiteit gedurende een beperkte periode.

In het VN-handboek wordt opgemerkt dat de verplichting tot bescherming van een getuige voor het leven is. De ervaring heeft uitgewezen dat ook na beëindiging van het getuigenbeschermingsprogramma enigerlei vorm van zorg moet worden geleverd (nummers van contactpersonen, periodieke dreigingsanalyse, politiebescherming e.d.), omdat de dreiging nooit volledig verdwijnt (blz. 74). Zelfs als getuigen besluiten het programma vrijwillig te verlaten kan enigerlei vorm van bescherming nog nodig zijn.

Eerste lid

Dit lid regelt onder welke omstandigheden het College bevoegd is de officier van justitie schriftelijk op te dragen de beschermingsmaatregelen te wijzigen of te beëindigen.

De eerste grond is het verminderen of verdwijnen van de dringende noodzaak voor het treffen van beschermingsmaatregelen. Als de ernst en de serieusheid van de dreiging vermindert of verdwijnt komt de basis aan de getroffen maatregelen te ontvallen. In dat geval kunnen de getroffen maatregelen worden afgeschaald of stopgezet. In geval uit de rapportage van het TGB blijkt dat het treffen van beschermingsmaatregelen niet langer noodzakelijk is, zal worden aangekoerst op een geleidelijke afbouw en uiteindelijk op een beëindiging van de beschermingsmaatregelen. De zorgplicht brengt mee dat hieraan in samenspraak met de beschermde persoon en in

⁴⁶ Zie rapport PGHR blz. 90, waarbij wordt verwezen naar de in paragraaf 4 behandelde zaak A. en B. tegen Roemenië.

samenwerking met de zusterdienst invulling wordt gegeven. Daarbij zal leidend zijn het belang dat de betrokkenen verder kunnen gaan met hun elders, in de luwte opgebouwde leven.⁴⁷

De tweede grond betreft de schending van de verplichtingen die zijn neergelegd in artikel 10 of in de overeenkomst. Vereist is dat sprake is van een zodanige schending dat dit de beslissing tot stopzetting van de beschermingsmaatregelen kan rechtvaardigen. Hierbij wordt een belangenafweging gemaakt, waarbij de mate van dreiging wordt afgewogen tegen de ernst van de schending van de verplichtingen door de beschermde persoon. In zijn algemeenheid betekent dit dat sprake dient te zijn van een substantiële inbreuk op de gemaakte afspraken. Deze weigeringsgrond omvat bijvoorbeeld de situatie dat (1) de beschermde persoon zijn geheimhoudingsplicht heeft geschonden waardoor zijn nieuwe identiteit of die van diens naasten bekend is geworden of waardoor andere betrokkenen, de officier van justitie, de medewerkers van het TGB of de uitvoering van het getuigenbeschermingsprogramma in gevaar worden gebracht of de situatie dat (2) de beschermde persoon onjuiste gegevens heeft verstrekt of gegevens heeft achtergehouden terwijl die gegevens tot het niet verstrekken van de opdracht zouden hebben geleid. Bij minder ernstige schendingen van de aangegane verplichtingen kan dit bijvoorbeeld aanleiding zijn voor herplaatsing van de beschermde persoon of versoering van het regime waaronder de maatregelen worden uitgevoerd.

De derde grond betreft de wijziging of beëindiging van de overeenkomst op schriftelijk verzoek van de beschermde persoon zelf. Deelname aan het getuigenbeschermingsprogramma geschiedt op basis van vrijwilligheid. Als blijkt dat de dreiging is afgenomen kunnen de beschermde persoon en de TGB-officier afspraken maken over de afbouw van de beschermingsmaatregelen.⁴⁸ De overeenkomst tussen de Staat en de betrokkene zal dan moeten worden ontbonden. Met de ondertekening van de beëindigingsovereenkomst brengt de betrokkene tot uitdrukking dat sprake is van een weloverwogen verzoek. In andere landen, als Italië, Australië en Canada, kan de kroongetuige eveneens een verzoek doen tot beëindiging van het getuigenbeschermingsprogramma.

De vierde en laatste grond betreft de dood van de beschermde persoon. Deze grond spreekt voor zichzelf. De overeenkomst tussen de Staat en de betrokkene wordt dan beëindigd door de officier van justitie, nadat het College de opdracht heeft beëindigd.

Tweede lid

Het College stelt vast of een dringende noodzaak bestaat tot getuigenbescherming, en kan de officier van justitie opdragen over te gaan tot het laten treffen van beschermingsmaatregelen. Op basis van de opdracht wordt door de officier van justitie een overeenkomst gesloten met de betrokkene. Het nadien wijzigen of beëindigen van de overeenkomst door de officier van justitie vereist een daartoe strekkende opdracht van het College. De officier van justitie kan de overeenkomst eenzijdig wijzigen of beëindigen. De wijziging of beëindiging van de overeenkomst wordt schriftelijk vastgelegd en de beschermde persoon wordt hiervan in kennis gesteld.

Derde lid

Voordat de officier van justitie de overeenkomst in opdracht van het College beëindigt omdat de beschermde persoon zijn verplichtingen schendt, waarschuwt hij de beschermde persoon eerst schriftelijk en wijst hij op de mogelijke gevolgen van het niet nakomen van de verplichtingen.

Vierde lid

⁴⁷ Zie in dit verband rapport PGHR, p. 88.

⁴⁸ Rapport PGHR, p. 88.

Als de beschermde persoon zelf verzoekt om beëindiging van de overeenkomst, wordt hij gewezen op de mogelijke gevolgen van de beëindiging van de getroffen beschermingsmaatregelen voordat de officier van justitie de overeenkomst daadwerkelijk beëindigt.

Vijfde lid

Het is van belang dat de officier van justitie tijdig aan het College rapporteert over de uitvoering van de beschermingsmaatregelen en, als daarvan sprake is, van gewijzigde omstandigheden die leiden tot het verminderen of verdwijnen van de dringende noodzaak (eerste lid, onderdeel a), of van het door de beschermde persoon schenden van verplichtingen (eerste lid, onderdeel b), zodat het College kan oordelen over de noodzaak tot wijziging, beëindiging of niet-verlenging van de opdracht. Het is aan het College zelf om hiervoor een termijn te bepalen, die kan worden vastgelegd in de Instructie getuigenbescherming.

Zesde lid

Dit lid regelt dat de officier van justitie na beëindiging van de overeenkomst met de beschermde persoon een zogenoemde beëindigingsovereenkomst kan sluiten waarin de resterende afspraken rond de afbouw of beëindiging van de beschermingsmaatregelen worden vastgelegd. Hierbij kan worden gedacht aan een tegemoetkoming voor levensonderhoud of de opbouw van een nieuw bestaan gedurende een beperkte periode, regelingen over aanvullende leningen of uitkeringen, het voortduren van de geheimhoudingsplicht e.d. In de overeenkomst wordt ook vermeld de wijze waarop geschillen over de interpretatie van de overeenkomst worden beslecht. In geval van dergelijke geschillen staat eveneens arbitrage open (zie de toelichting op artikel 6, tweede lid). De betrokkene heeft recht op inzage in de overeenkomst (zie de toelichting op artikel 6, vijfde lid).

Artikel 13 (Beschermingsmaatregelen op verzoek vreemde staat en internationaal gerecht)

Dit artikel is overgenomen uit het eerdere besluit, met dien verstande dat de tekst is aangepast en geactualiseerd, zodat deze in lijn is met de gezagslijnen op basis van de Wet op de rechterlijke organisatie en de Politiewet 2012. Internationale samenwerking vindt plaats op diverse strafrechtelijke terreinen, zo ook op het terrein van de getuigenbescherming. Het gaat hierbij zowel om wederzijdse kennisoverdracht als om het daadwerkelijk overnemen van de uitvoering van beschermingsmaatregelen. In het laatste geval kan het gaan om beschermingsmaatregelen die in het buitenland zijn aangevangen en door Nederland worden overgenomen of die in Nederland zijn aangevangen en door het buitenland worden overgenomen. Zo zal Nederland voor een bepaalde periode als gastland kunnen functioneren ten behoeve van een buitenlandse bedreigde persoon.

Het belang van deze vormen van internationale samenwerking wordt benadrukt door zowel de Europese Unie (Resolutie van de Raad van 20 december 1996 betreffende personen die met justitie samenwerken bij de bestrijding van internationaal georganiseerde criminaliteit, PbEG nr. C 10 van 11 januari 1997) als de Raad van Europa (Aanbeveling CM/Rec(2022)9 van het Comité van Ministers van de lidstaten over de bescherming van getuigen en medewerkers aan de justitie).

Eerste lid

Bij het overnemen van beschermingsmaatregelen door Nederland op verzoek van een andere Staat, zal het gaan om personen ten aanzien van wie door de buitenlandse autoriteiten reeds is beslist dat zij in aanmerking komen voor beschermingsmaatregelen. De gevallen waarin Nederland de uitvoering van beschermingsmaatregelen ten behoeve van andere Staten over kan nemen zijn in twee categorieën te onderscheiden. De eerste categorie heeft betrekking op het overnemen van beschermingsmaatregelen die worden getroffen ten aanzien van een persoon die nog betrokken is bij een lopende strafzaak, bijvoorbeeld een bedreigde getuige. De tweede categorie heeft

betrekking op personen die met het verlenen van medewerking een strafrechtelijk belang hebben gediend, doch waarbij de strafzaak waarin dat belang werd gediend reeds is afgedaan.

Ten aanzien van getuigenbescherming kan het College de officier van justitie opdragen over te gaan tot het laten treffen, voortzetten of aanpassen van beschermingsmaatregelen binnen het getuigenbeschermingsprogramma. Hiermee wordt aangesloten bij de nationale procedure. Daarbij zullen afspraken worden gemaakt met de buitenlandse bevoegde autoriteiten over de verantwoordelijkheid van het College en de politie voor de te beschermen persoon en over de geldigheidsduur, de inhoud en de verdeling van de kosten van de beschermingsmaatregelen. Het ligt voor de hand dat deze afspraken schriftelijk worden vastgelegd.

Tweede lid

Een verzoek tot getuigenbescherming van een internationaal gerecht dat in Nederland is gevestigd, waaronder ook een in Nederland gevestigd hybride tribunaal wordt geschaard, wordt gericht aan de Minister van Justitie en Veiligheid. Doorgaans zal het verzoek samenhangen met verplichtingen die Nederland is aangegaan jegens internationale gerechten, zoals bijvoorbeeld in de Zetelovereenkomsten met het Internationaal Restmechanisme voor Straftribunalen (IRMCT) en het Internationaal Strafhof. Dat juridische instrumentarium zal dan ook bepalend zijn voor de beoordeling van uitvoering en eventuele vormvereisten van het verzoek; omdat doorgaans van rechtshulp in de zin van het Vijfde Boek van het Wetboek van Strafvordering geen sprake is, zal het daarin bepaalde op deze gevallen ook niet zonder meer van toepassing zijn.

Indien de Minister van Justitie en Veiligheid van mening is dat er geen bezwaren zijn tegen uitvoering van het verzoek, stelt de minister het verzoek in handen van het College dat de officier van justitie kan opdragen over te gaan tot het treffen, voortzetten of aanpassen van beschermingsmaatregelen binnen het getuigenbeschermingsprogramma, en de nadere afspraken te maken als beschreven in de toelichting op het eerste lid.

Derde lid

Voordat het College een opdracht verleent, als bedoeld in het eerste of tweede lid, draagt het College de officier van justitie schriftelijk op een advies uit te laten brengen over de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het verzoek. Aan de hand van de haalbaarheidscriteria wordt bezien of het voor het TGB uitvoerbaar is om in de benodigde veiligheid te voorzien.⁴⁹ Het TGB legt de bevindingen die voortvloeien uit de dreigingsanalyse voor aan de TGB-officier. Deze stelt aan de hand hiervan een advies op. Dit conform de procedure voor de bescherming van een Nederlandse betrokkene, die is beschreven bij artikel 3, tweede lid. Ingeval van een verzoek van de Minister van Justitie en Veiligheid op grond van het tweede lid, informeert het College de minister over nieuwe omstandigheden die van belang kunnen zijn voor de beoordeling van het verzoek van de bevoegde autoriteit dat betrekking heeft op het voortzetten of aanpassen van beschermingsmaatregelen.

Vierde lid

De procedure voor het overnemen van beschermingsmaatregelen van andere landen of een internationaal gerecht is afwijkend van de procedure voor een Nederlandse betrokkene. In beginsel is een buitenlandse zusterdienst verantwoordelijk voor de kosten van de uitvoering van de beschermingsmaatregelen. De afspraken die de buitenlandse autoriteiten hebben gemaakt over de aard en inhoud van de beschermingsmaatregelen zijn leidend voor de bescherming in Nederland. Ditzelfde geldt voor de afspraken met de te beschermen persoon over de aard van de beschermingsmaatregelen en de tegemoetkoming. Zoals hierboven aangegeven worden de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de te treffen beschermingsmaatregelen tevoren onderzocht (artikel 3, tweede lid). Ten behoeve van de beoordeling van de noodzaak tot wijziging, verlenging

⁴⁹ Zie in dit verband rapport PGHR, p. 66.

of de beëindiging van de opdracht rapporteert de officier van justitie tijdig aan het College over de uitvoering van de beschermingsmaatregelen (artikel 4, vierde lid). De te beschermen persoon is gebonden aan dezelfde verplichtingen als Nederlandse betrokkenen (artikel 10).

Vijfde lid

Naast de hierboven besproken situatie dat een persoon vanuit het buitenland naar Nederland wordt overgebracht alwaar beschermingsmaatregelen worden getroffen of voortgezet, kan ook sprake zijn van een omgekeerde situatie. Dit betreft personen ten aanzien van wie in Nederland beschermingsmaatregelen zijn getroffen vanwege de verleende medewerking aan de met de opsporing en vervolging van strafbare feiten belaste autoriteiten in Nederland. In dat geval kan het College opdracht geven aan de officier van justitie om de buitenlandse bevoegde autoriteiten te verzoeken beschermingsmaatregelen met betrekking tot een persoon ten aanzien van wie het College op basis van de onderhavige regeling de officier van justitie heeft opgedragen beschermingsmaatregelen te treffen. In dat verband kunnen nadere afspraken worden gemaakt over de geldigheidsduur, de inhoud en de verdeling van de kosten van de beschermingsmaatregelen.

Artikel 14 (Verslaglegging)

Het College zendt iedere twee jaar een verslag aan de Minister van Justitie en Veiligheid over de toepassing en werking van het getuigenbeschermingsprogramma in de voorgaande twee jaar. Dit omvat het aantal personen ten aanzien van wie maatregelen worden getroffen, de aard van de maatregelen binnen of buiten het programma, en de naleving van de verplichtingen. Dit omvat tevens de beschermingsmaatregelen op verzoek van een vreemde Staat of een internationaal gerecht. De verslaglegging geschiedt op een wijze die geen afbreuk doet aan de veiligheid van de betrokken personen alsmede de doeltreffendheid van het beschermingsprogramma. Dit brengt met zich mee dat geen namen worden vermeld, of andere gegevens die op bepaalde personen herleidbaar zijn.

Artikel 15 (Wijzigingen in andere AMvB's)

In artikel 6:1, eerste lid, onderdeel b, van het Besluit politiegegevens wordt de verwijzing naar het Beluit getuigenbescherming aangepast zodat naar dit besluit wordt verwezen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,