

Vergaderjaar 1992-1993

22 483

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten (getuigenbescherming)

Nr. 7

EINDVERSLAG

Vastgesteld 18 februari 1993

De vaste Commissie voor Justitie¹ heeft kennisgenomen van de memorie van antwoord, die aanleiding heeft gegeven tot verscheidene opmerkingen en vragen in de commissie.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De leden van de fracties van CDA, PvdA, VVD en D66 bedankten de regering voor de uitvoerige beantwoording van de gestelde vragen. Op een aantal punten wilden zij nog terugkomen.

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat de regering evenals bij de memorie van toelichting ingaat op de in het geding zijnde grondrechten, de erkenning van het eigen belang van de getuige, gebaseerd op de bescherming van het privéleven (art. 8 EVRM) en het recht op een eerlijk proces voor de verdachte (art. 6 EVRM).

Zij waren het eens met de uitkomst van deze afweging die ertoe heeft geleid dat de positie van de bedreigde getuige een eigen plaats krijgt in het Wetboek van Strafvordering.

De leden van de VVD-fractie erkennen het belang van de getuigen om geen substantieel nadeel te ondervinden van het afleggen van een verklaring in het kader van het strafproces. Daartegenover staat het belang van de verdachte op het hebben van een eerlijk proces.

1. Voorbereiding van het wetsvoorstel

De leden van de D66-fractie constateerden dat een wettelijke regeling inzake de getuigenbescherming dan wel het gebruik van anonieme (getuigen)verklaringen in het strafproces onverlet laat, dat door de rechter met inachtneming van artikel 6 EVRM in aanvulling daarop nadere vereisten kunnen worden gesteld. Een en ander zal mede afhangen van eventuele (nadere) rechtspraak van het EHRM ter zake. Dit uitgangspunt betekent volgens deze leden, dat de wetgever bij de vormgeving van een dergelijke wettelijke regeling geen bij voorbaat

¹ Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), V. A. M. van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van Traa (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Jurgens (PvdA), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA) en M. M. van der Burg (PvdA).
Plv. leden: Apostolou (PvdA), Rempt-Halmans de Jongh (VVD), J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Dijkstal (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), Schoots (PvdA), Sipkes (Groen Links), Scheltema-de Nie (D66), Groenman (D66), Van der Vaart (PvdA), Middel (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), Bijleveld-Schouten (CDA), Doelman-Pel (CDA), Hillen (CDA), Stemerink (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA) en Van Heemst (PvdA).

omstreden interpretaties van de vereisten van artikel 6 EVRM zou mogen billijken. Met andere woorden, zoals deze leden ook in het voorlopig verslag hadden gesteld, de wetgever moet het zekere voor het onzekere nemen: aan de vereisten van artikel 6 EVRM en de daaruit voortgevloede jurisprudentie dient ruimhartig tegemoet te worden gekomen.

2. De bescherming van de bedreigde getuige en het recht op een eerlijk proces: botsende grondrechten

De leden van de D66-fractie vernamen met instemming dat de regering hun suggestie wil overnemen, het intitulé van het wetsvoorstel aan te passen. Zij hadden daarvan echter nog geen concrete vertaling gezien.

3. Het dossieronderzoek van het WODC

De leden van de PvdA-fractie betreurden het dat de regering niet in staat is gebleken inzicht te geven in de omvang waarin het verschijnsel van de anonieme getuige zich thans voordoet. Een verwijzing naar gepubliceerde jurisprudentie over de anonieme getuige geeft wel enig zicht in de aard van de problematiek en toont de noodzaak tot het treffen van een wettelijke regeling, doch geeft geen zicht op de omvang ervan.

Ook het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) wijst in zijn commentaar op het wetsvoorstel van 29 september 1992 op het ontbreken van inzicht in aard en omvang van de problematiek. Hoeveel getuigen worden jaarlijks bedreigd? Welke categorieën getuigen lopen het meeste risico? Op welke wijze worden ze bedreigd? In welke categorie zaken doet zich de problematiek voor? Betreffen deze zaken feiten die «een ernstige inbreuk op de rechtsorde» vormen? Ook de vraag gesteld door het NJCM of in bepaalde gevallen alternatieven mogelijk zijn, zoals het bieden van tijdelijke politiebescherming of het op de zitting horen van de getuige terwijl deze is vermomd, zagen de aan het woord zijnde leden graag alsnog beantwoord.

Al zijn er, behalve het steekproefsgewijze onderzoek van het WODC uit 1987, geen statistische gegevens voorhanden, dan nog moet het mogelijk zijn door een beschrijving van de praktijk een beter inzicht te geven in de aard en omvang van de problematiek dan tot nog toe is geschied.

Nu de voorgestelde regeling de positie van de verdediging in het strafproces kan beperken en als zodanig ingrijpend van aard is, mag worden verwacht dat noodzaak van een regeling niet enkel wordt geïllustreerd aan de hand van gevallen welke zich hebben voorgedaan in de jurisprudentie, doch ook aan de hand van een beschrijving van de praktijk. Deze leden konden zich voorstellen dat het Openbaar Ministerie ten behoeve van het voeren van een verantwoord beleid ten aanzien van het gebruik van de anonieme getuige behalve het geven van een lijst met aandachtpunten naar aanleiding van het Kostovski-arrest, ook een inventarisatie maakt van het gebruik van de anonieme getuige.

De leden van de VVD-fractie stelden vast dat onduidelijkheid blijft bestaan over de vraag hoe vaak het verschijnsel van de anonieme getuige zich voordoet. Wordt dit thans wel geregistreerd? Zijn daarover al gegevens bekend?

5. De implementatie van de arresten van het EHRM in de zaken Kostovski en Windisch in het wetsvoorstel

Welke verhouding moet er bestaan tussen anoniem en andersoortig bewijs?

De leden van de PvdA-fractie hadden naar aanleiding van het antwoord van de regering op de vraag welke verhouding er moet bestaan tussen anoniem en andersoortig bewijs, inhoudende dat een nadere concretisering van de bewijskracht die aan een dergelijke verklaring in de context van het overige aanwezige bewijsmateriaal en het telastegelegde feit in het bestek van de wettelijke bewijsregeling niet is te geven, de volgende vraag. Kan het voorgestelde art. 344 derde lid waarin wordt bepaald dat het schriftelijk bescheid slechts kan meewerken tot bewijs indien aan de in dat artikel onder a. en b. gestelde voorwaarden is voldaan, niet ook worden gezien als een minimumbewijsvoorschrift?

De leden van de D66-fractie waren nog niet geheel overtuigd van het standpunt van de regering dat een meer specifieke omlijning van het vereiste aanvullende bewijs onnodig en ongewenst is. De kritiek van de Raad van State op dit punt, waarin expliciet verwezen wordt naar het Kostovski-arrest, telde voor deze leden zwaar. Zij verwezen bovendien naar hun hierboven weergegeven standpunt dat de wetgever bij de vormgeving van de wettelijke regeling het zekere voor het onzekere dient te nemen.

De betekenis van het onmiddellijkheidsbeginsel

Over de problematiek van het gebruik van anonieme-getuigenverklaringen na de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen was bij de leden van de CDA-fractie de vraag gerezen of het mogelijk is te concretiseren of en wanneer er bij strafbare voorbereidingshandelingen sprake is van een ernstige inbreuk op de rechtsorde. Er is immers geen sprake van voltooiing van het eigenlijke delict.

De leden van de PvdA-fractie waren van mening dat het in het kader van de behandeling van dit wetsvoorstel onvoldoende is om ten aanzien van de betekenis van het onmiddellijkheidsbeginsel te verwijzen naar de nog in te dienen voorstellen tot herziening van de regeling betreffende het gerechtelijk vooronderzoek.

De leden konden zich namelijk voorstellen dat, indien de regering ten aanzien van de problematiek van de anonieme getuige in beperkte mate recht had willen doen aan het onmiddellijkheidsbeginsel, zij ook voor het rechterlijk college dat oordeelt over de strafzaak de mogelijkheid zou hebben gecreëerd onder gelijke of nagenoeg gelijke voorwaarden als de rechter-commissaris, de anonieme getuige te horen in een besloten zitting. Wil de regering derhalve alsnog haar zienswijze geven op het ook ten aanzien van onderhavige problematiek in het geding zijnde onmiddellijkheidsbeginsel en voorts ingaan op de gedane suggestie?

De leden van de VVD-fractie waren met de regering van oordeel dat de wettelijke regeling van de bedreigde getuige dient te worden ingepast in het gerechtelijk vooronderzoek. Dit gaat dan wel ten koste van het onmiddellijkheidsbeginsel, hetgeen ten nadele van de verdachte werkt. Overigens achtten deze leden dit onder omstandigheden gerechtvaardigd.

6. De wettelijke regeling van de bedreigde getuige dient in het gerechtelijk vooronderzoek te worden ingepast

De leden van de CDA-fractie onderschreven de argumenten voor het horen van de (anonieme) getuige door de rechter-commissaris in plaats van door de raadkamer. Zij kwalificeerden die keuze als een principiële en praktische. Dat laat onverlet dat zij de gedachte overeind wilden houden dat het horen van een bedreigde getuige niet ook bij wege van mini-instructie zou moeten kunnen geschieden. Nu de regering deze vraag doorverwijst naar de principiële discussie rondom de structuur van het gerechtelijk vooronderzoek, namen zij aan dat hierover in het wetsvoorstel een nadere afweging wordt gemaakt.

De leden van de VVD-fractie waren het eens met de regering dat het horen van de getuige het best zou kunnen geschieden door de rechter-commissaris. Evenwel vonden zij het minder voor de hand liggend dat ook de beslissing tot het horen van een anonieme getuige door de rechter-commissaris zou worden genomen.

Houdt juist de afstand, die de raadkamer van de rechtbank heeft ten opzichte van het gerechtelijk vooronderzoek, niet een extra garantie in voor een zorgvuldige beslissing, zo vroegen zij.

7. De hoofdlijnen van het onderhavige wetsvoorstel

7.2. Volledige anonimiteit alleen voor bedreigde getuigen

De leden van de VVD-fractie dachten dat dit wetsvoorstel vooral van belang is om de anonimiteit van undercoveragenten te garanderen. In sommige gevallen is die inderdaad vereist. Maar zij achtten de ontwikkeling ongewenst dat opsporingsambtenaren als getuige veelal anoniem zullen blijven. Immers, ook het opsporingsbelang kan onbewust de betrouwbaarheid van de verklaringen beïnvloeden.

Opnemen van de letterlijke tekst van de door de anonieme getuige afgelegde verklaring in het proces-verbaal

De leden van de PvdA-fractie konden zich verenigen met het antwoord dat de regering heeft gegeven op de suggestie om de letterlijke tekst van de door de anonieme getuige ten overstaan van de rechter-commissaris afgelegde verklaring op te nemen in het proces-verbaal.

De leden van de VVD-fractie gaven vooralsnog de voorkeur aan het opnemen van de letterlijke tekst van de door de anonieme getuige afgelegde verklaring in het proces-verbaal. Immers, anders dan een gewone verklaring van een getuige in het proces-verbaal kan deze niet meer ter terechtzitting worden toegelicht. In het geval van een anonieme getuige is er geen juridische controle op de samenvatting van de rechter-commissaris.

7.3. Het begrip bedreigde getuige (art. 136c)

De leden van de D66-fractie vroegen of in geval van gebleken bedrog van de zijde van de getuige ten aanzien van de gegrondheid van het verlangen anoniem te worden gehoord, het openbaar ministerie ook dan niet-ontvankelijk dient te worden verklaard indien het niet meewerkt aan een alsnog door de rechter bevolen dagvaarding of oproeping van de getuige.

7.4. De aan een bedreigde getuige te stellen eisen (art. 226a, eerste lid)

Vaststelling van de aard van de bedreiging

De leden van de PvdA-fractie waren het met de regering eens dat een verdere objectivering van de feiten en omstandigheden waaronder aangenomen kan worden dat sprake is van een bedreiging als bedoeld in art. 226a niet is te geven. De motiveringsplicht van de rechter bij het gebruik van anonieme-getuigenverklaringen moet dit bezwaar kunnen ondervangen.

De leden van de D66-fractie waren vooralsnog van mening dat aan de wettekst zou moeten worden toegevoegd dat de bedreigende situatie die de getuige ervaart, blijkt uit feiten en omstandigheden, teneinde bij het onderzoek naar het bestaan van die situatie door de rechter-commissaris enige objectivering te waarborgen.

7.6. Het verhoor van de bedreigde getuige (artt. 226c-226e)

Naar aanleiding van de mededeling dat de regering naar de wijze waarop de technische uitvoering van het verhoor van de bedreigde getuige kan plaatsvinden, nog advies heeft gevraagd aan de Recherche adviescommissie, vroegen de leden van de CDA-fractie wanneer dit advies kan worden tegemoetgezien en of het nog tot wetsaanpassingen zou kunnen leiden. De leden van de CDA-fractie vroegen de regering welke gevallen er overblijven waarin de officier van justitie, anders dan in de situatie als genoemd in art. 226d eerste lid, wel aanwezig mag zijn bij het verhoor van een anonieme getuige.

Zowel aan het verhoor door middel van telecommunicatie als de mogelijkheid van het stellen van schriftelijke vragen kleven bezwaren, zoals het niet kunnen waarnemen van de non-verbale reacties en het niet direct kunnen reageren op gegeven antwoorden. Inzicht in de wijze waarop het verhoor zal plaatsvinden, achtten de leden van de PvdA-fractie derhalve van belang.

Over de wijze waarop de technische uitvoering van het verhoor van de bedreigde getuige kan plaatsvinden, heeft de regering advies gevraagd aan de Recherche adviescommissie. Betreft de regering dit advies bij de nota naar aanleiding van het eindverslag? Voorts vroegen deze leden of de regering hierbij ook wil betrekken de opmerkingen van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten ten aanzien van alternatieven als vermomming.

In de memorie van antwoord stelt de regering dat over de wijze waarop de technische uitvoering van het horen van de bedreigde getuige kan plaatsvinden, advies is gevraagd aan de Recherche adviescommissie. Is dit advies inmiddels ontvangen, zo vroegen de leden van de VVD-fractie en zo ja, op welke termijn kan het standpunt van de regering daarover worden verwacht?

Voorts vroegen deze leden op welke wijze in de praktijk het vragenstellen door een raadsman van een verdachte aan de bedreigde getuige geschiedt. Is niet juist de persoon van de getuige bepalend voor de aard en strekking van de vragen?

7.8. De bevoegdheid van de officier van justitie om dagvaarding van een (bedreigde) getuige te weigeren (artt. 210, 264 en 349)

De leden van de CDA-fractie bleven vraagtekens plaatsen bij de sancties van niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie bij

herhaalde weigering van de officier van justitie om mee te werken aan de oproeping of dagvaarding van de getuige.

Het moet in de visie van deze leden voor het openbaar ministerie met een minder verstreckende consequentie mogelijk zijn om af te zien van het horen van een bepaalde getuige, indien de toezegging dat diens identiteit niet aan de verdachte bekend zou worden gemaakt, niet kan worden gehonoreerd. De betrouwbaarheid van de officier van justitie is bepalend voor de bereidheid van getuigen om te spreken. Indien de consequenties voor de officier van justitie zo zwaar zijn, namelijk niet-ontvankelijkheid, zal de neiging kunnen bestaan de getuige zwaar onder druk te zetten, waardoor deze in het vervolg niet zo snel meer bereid zal zijn aan de procedure mee te werken. Het was de leden van de CDA-fractie dan ook niet duidelijk waarom er geen andere regeling mogelijk is. De niet-ontvankelijkheidsverklaring laat weliswaar onverlet dat de officier van justitie opnieuw dagvaardt indien hij over ander bewijsmateriaal beschikt, maar brengt met zich mee dat de verdachte inmiddels uit voorlopige hechtenis moet worden heengezonden. Het kwam deze leden gewenst voor dat de rechter bij het oordeel dat de verdachte door het achterwege blijven van het verhoor van de getuigen niet in zijn verdediging zal worden geschaad, de officier zou moeten kunnen toestaan de procedure te vervolgen.

7.9. De voorwaarden om de verklaring van een bedreigde getuige tot bewijs te bezigen (art. 342)

De leden van de PvdA-fractie vroegen of, gelet op het advies van de Raad van State onder punt 3 blz.5 de voorwaarde voor de bruikbaarheid van de anonieme-getuigenverklaring, te weten het feit dat het ten laste gelegde feit, voor zover bewezen een feit moet betreffen als omschreven in art. 67a WvSv. en het gezien zijn aard, het georganiseerd verband waarin het is begaan of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven, een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert, niet te ruim is gesteld.

Zij konden zich voorstellen dat deze voorwaarde nog nader wordt aangescherpt door inderdaad, zoals de Raad van State voorstelt, de wettelijke strafmaat van ten minste zes jaren te hanteren en afzonderlijk te vermelden de strafbare feiten waar de wettelijke strafmaat minder dan zes jaar bedraagt doch die wel een ernstige inbreuk op de rechtsorde kunnen vormen, zoals de voorbeelden genoemd in het antwoord van de regering op het advies van de Raad van State (de artikelen 250ter Sr en 140 Sr, mits de persoon misdrijven begaat waarop een straf is gesteld van ten minste 6 jaar).

De leden van de D66-fractie waren nog niet geheel overtuigd van de juistheid van de vertaling van het proportionaliteitsvereiste zoals voorgesteld in artikel 342, tweede lid sub b. Ook hier telde de kritiek van de Raad van State voor hen zwaar. Blijkens de memorie van toelichting (blz. 33) erkent ook de regering al bij voorbaat dat de rechter het in voorkomende gevallen nodig zal achten nadere voorwaarden te stellen.

7.10. De voorwaarden om een schriftelijke verklaring van een anonieme getuige tot het bewijs te bezigen (art. 344)

De regering stelt, aldus de leden van de PvdA-fractie, dat de regeling is bedoeld voor gevallen waarin, meestal in het proces-verbaal van de politie, verklaringen zijn gerelateerd van personen wier identiteit niet of niet voldoende bekend is. Dat kunnen personen zijn die telefonisch informatie hebben verstrekt en hun naam hebben verzwegen of, naar achteraf blijkt, een valse naam hebben opgegeven. Deze personen kunnen dan

niet met succes worden opgeroepen of gedagvaard, omdat de benodigde gegevens ontbreken. Voor zover de informatie die zij hebben verstrekt, gelet op de aanwezigheid van andere informatiebronnen, juist blijkt te zijn, kan de rechter een dergelijk onderdeel bij de motivering van de bewezenverklaring nodig hebben.

Deze leden hadden grote twijfels over het gebruik van dergelijke verklaringen tot bewijs. Op welke wijze valt nog te controleren dat deze anonieme verklaring niet is afgelegd door eenzelfde persoon die in een ander stadium van het proces of onderzoek ook een verklaring heeft afgelegd, anoniem of zelfs onder bekendmaking van zijn identiteit? Een simpel anoniem telefoontje moet beslist onvoldoende worden geacht om tot bewijs te kunnen dienen, zo meenden deze leden. Mogelijk zou het oordeel anders zijn als de regeling is bedoeld voor gevallen waarin een verklaring is afgelegd ten overstaan van een hulpofficier van justitie die zich wel vergewist heeft van de identiteit van de getuige en daarvan melding heeft gemaakt aan de rechter-commissaris, maar waar, door omstandigheden, de getuige niet in de gelegenheid is te worden gehoord door de rechter-commissaris.

7.13. Toekenning van beperkte anonimiteit (artt. 190 en 284)

In de voorgestelde artikelen 190, tweede lid en 284, eerste lid, tweede volzin, is een regeling getroffen die het mogelijk maakt getuigen een beperkte anonimiteit te geven, zo merkten de leden van de PvdA-fractie op. Deze regeling is bedoeld voor leden van arrestatieteams, infiltranten en pseudokopers. Over de stand van zaken met betrekking tot undercover-agenten, pseudo-koop en infiltranten is op 25 april 1991 een mondeling overleg gevoerd door de vaste Commissies voor Justitie en voor de Politie met de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie.

Een andere kwestie betreft de rol van informanten. In hoeverre worden verklaringen van informanten, gebruikt ten behoeve van opsporing en vervolging, tot bewijs in de strafprocedure gebruikt? In het kader van de affaire B. is de positie van de informant ter sprake gebracht. De regering heeft toegezegd de Kamer daarover nader schriftelijk te informeren. (Handelingen Tweede Kamer 1992-1993, no. 5, blz. 847).

De leden van de PvdA-fractie zagen de toegezegde informatie graag zo spoedig mogelijk tegemoet.

De voorzitter van de commissie,
Swildens-Rozendaal

De griffier van de commissie,
De Gier