

Vergaderjaar 2018–2019

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 492

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 februari 2019

Met deze brief bied ik uw Kamer het onderzoeksrapport «Tweede evaluatie Wet afgeschermdde getuigen»¹ aan met mijn reactie daarop. Het onderzoek werd in 2018 uitgevoerd door de Radboud Universiteit Nijmegen.

1. Aanleiding onderzoek

De Wet afgeschermdde getuigen trad in werking in 2006. In de wet is in artikel IVa de verplichting opgenomen om vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal een verslag te zenden over de doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk. Uit de eerste evaluatie, over de periode 2006 tot april 2012, bleek dat er geen gebruik gemaakt was van de wet.² In reactie op de wens van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer, zegde de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie in oktober 2012 toe «... de Wet afgeschermdde getuigen wederom na verloop van een periode van vijf jaar te evalueren in de hoop dat zich gedurende dat tijdsbestek voldoende casus hebben voorgedaan om – mede in het licht van de nog openstaande toezeggingen – een reëel beeld te krijgen van de toepassing van deze wet in de praktijk» (Kamerstuk 29 743, H). Uit het tweede onderzoek blijkt dat ook in de jaren 2012–2017 geen afgeschermd getuigenverhoor heeft plaatsgevonden. Op de redenen hiervoor wordt hierna ingegaan, na een korte schets van de achtergrond van de Wet afgeschermdde getuigen. Vervolgens komen de overige bevindingen uit het onderzoek aan de orde en tenslotte geef ik mijn reactie op de uitkomst van het onderzoek.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² R.J. Bokhorst, De Wet afgeschermdde getuigen in de praktijk, Memorandum 2012-3, Den Haag: WODC 2012 (te raadplegen via www.wodc.nl).

2. Doel en achtergrond van de Wet afgeschermd getuigen.

De Wet afgeschermd getuigen is in het leven geroepen om de mogelijkheden van toetsing van AIVD-informatie in het strafproces te vergroten. Daarvoor was reden omdat in toenemende mate gebruik werd gemaakt van informatie van inlichtingen- en veiligheidsdiensten in strafzaken. Dit hing vooral samen met de strafrechtelijke aanpak van (dreigende) terroristische activiteiten. Bij de bestrijding van terrorisme hebben ook de inlichtingen- en veiligheidsdiensten een belangrijke taak. Blijkt deze diensten van feiten, relevant voor de opsporing en vervolging, dan kunnen zij gegevens daarover via een ambtsbericht aan het openbaar ministerie verstrekken. Deze ambtsberichten zijn op grond van een wettelijke verplichting tot geheimhouding³ op een dusdanige manier opgesteld dat de hierin vervatte informatie niet herleidbaar is tot de in het interne dossier opgenomen informatiebronnen. Daarom is de betrouwbaarheid van deze informatie en de rechtmatigheid van de wijze waarop de informatie is verkregen moeilijk te toetsen. Nader onderzoek van deze informatie kan nodig zijn voor het gebruik daarvan in het strafproces. De Wet afgeschermd getuigen biedt daartoe enkele bijzondere voorzieningen.

3. Bevindingen uit het onderzoek

Redenen dat de afgeschermd getuigenregeling niet wordt toegepast

Als verklaring voor het feit dat ook in de onderzochte periode 2012–2017 geen afgeschermd getuigenverhoor heeft plaatsgevonden, komen in het onderzoek vier redenen naar voren. In de eerste plaats is er zeer grote terughoudendheid bij de AIVD en de MIVD om medewerking te verlenen aan een afgeschermd getuigenverhoor als gevolg van de hiervoor genoemde, wettelijk vastgelegde geheimhoudingsplicht. In het enkele geval waarin was verzocht om een afgeschermd getuigenverhoor (in de zogenoemde Piranha-zaak), werd de medewerking hieraan door de AIVD geweigerd. In de tweede plaats doet de verdediging, op de genoemde zaak na, tot dusver niet het verzoek tot het toepassen van de regeling. Redenen hiervoor zijn verwachtingen dat de AIVD niet mee zal werken aan een afgeschermd getuigenverhoor, dat een verhoor niet meer informatie zal opleveren vanwege de geheimhoudingsplicht en dat een dergelijk verhoor ook belastende informatie voor de cliënt kan opleveren. De derde reden heeft te maken met de rol die het ambtsbericht speelt in strafzaken. In veel strafzaken heeft dit alleen de functie van startinformatie voor een strafrechtelijk onderzoek en dient het ter legitimatie van de inzet van opsporingsbevoegdheden. Is dat het geval, dan blijkt de strafrechter over het algemeen niet of slechts beperkte ruimte te bieden om de betrouwbaarheid en rechtmatigheid van de verkrijging van de informatie te toetsen en hetzelfde geldt voor de achtergrond van het ambtsbericht. In de vierde plaats vormt andersoortige compensatie voor de beperkte controlemogelijkheden een reden dat de afgeschermd getuigenregeling niet wordt toegepast. Deze compensatie brengt de strafrechter geregeld tot het oordeel dat de inhoud van het ambtsbericht langs andere weg voldoende toetsbaar is gebleken en kan hem zelfs bewegen het ambtsbericht voor het bewijs te gebruiken. Deze andere wijze van toetsing kan bijvoorbeeld bestaan uit toetsing door de landelijk officier van justitie terrorismebestrijding van de inhoud van het ambtsbericht (in wording) aan het interne dossier van de AIVD of de MIVD, het verstrekken van aanvullende stukken ter onderbouwing van het ambtsbericht door deze diensten, of een getuigenverhoor van het Hoofd AIVD en/of het horen van de landelijk officier van justitie terrorismebestrijding. Uit het onderzoek

³ Artikel 23 jo. 135 Wiv 2017.

blijkt verder dat het ambtsbericht, volgens de rechter, voldoende toetsbaar kan zijn indien er veel ander bewijsmateriaal is dat de inhoud van het ambtsbericht ondersteunt, zeker als er gedurende het strafproces een mogelijkheid is geweest voor de verdediging om dat bewijsmateriaal ter discussie te stellen door het horen van getuigen of anderszins. Dit is ook in lijn met de wettelijke bewijsregeling, waarin is bepaald dat de rechter de bewezenverklaring niet uitsluitend of in beslissende mate mag baseren op informatie waarvan de bron niet bekend is (artikel 344a Sv).

De waarde en de bruikbaarheid van de Wet afgeschermd getuigen

Ondanks dat de afgeschermd-getuigenregeling tot op heden niet is toegepast om de bovengenoemde redenen, blijkt uit het onderzoek en met name uit de gehouden interviews, dat het denkbaar is dat de noodzakelijke toetsing van een ambtsbericht van de AIVD of MIVD door een afgeschermd getuigenverhoor zou plaatsvinden. Dit doet zich temeer voor als de verdediging verweer voert op de betrouwbaarheid van het ambtsbericht of de rechtmatigheid van de verkrijging ervan. Het moet dan wel gaan om een cumulatie van drie aspecten. Het moet gaan om een belangwekkende strafzaak, waarin het opsporingsonderzoek maar in beperkte zin aanvullende belastende informatie heeft opgeleverd over de verdachte en het ambtsbericht hierdoor een cruciale rol speelt in de bewijsvoering. Het feit dat een dergelijke combinatie van factoren zich slechts sporadisch zal voordoen doet niet af aan de waarde van de regeling, zo volgt uit het onderzoek. Ter verbetering van de wettelijke regeling wordt de suggestie gedaan de bevoegdheid van de rechter-commissaris tot inzage in het interne dossier van de AIVD en de MIVD expliciet in de wet op te nemen. Deze bevoegdheid zou de mogelijkheid bieden van een effectieve toetsing van (de achtergrond van) de informatie in het ambtsbericht en daarmee kunnen bijdragen aan de hiervoor besproken compensatie bij het achterwege blijven van een afgeschermd getuigenverhoor.

4. Reactie op de uitkomst van het onderzoek

Ook in de tweede evaluatieperiode is geen sprake geweest van een afgeschermd getuigenverhoor en een verzoek daartoe is ook slechts in een enkele zaak gedaan. Deze uitkomst is te verklaren doordat het niet tot informatiebronnen herleidbaar zijn van de informatie in de ambtsberichten van de AIVD en MIVD direct voortvloeit uit de specifieke, niet op de opsporing van strafbare feiten gerichte taak van deze diensten en hun daarmee samenhangende wettelijke geheimhoudingsplicht. Deze geheimhoudingsplicht leidt er ook toe, dat de genoemde diensten tot dusver hebben geweigerd, en ook in de toekomst zeer terughoudend zullen zijn om medewerking te verlenen aan een afgeschermd getuigenverhoor. Zoals ook uit het onderzoek naar voren komt, ben ik van oordeel dat de afgeschermd getuigenregeling niettemin wel degelijk van waarde is en bruikbaar kan zijn in een strafzaak, vooral in die situaties waarin een ambtsbericht een cruciale rol speelt in de bewijsvoering.

In de praktijk is gebleken dat de strafrechtspleging en de AIVD ook zonder toepassing van de afgeschermd getuigenregeling naar mogelijkheden zoeken om in voorkomend geval enige toetsing van (de achtergrond van) de informatie in een ambtsbericht mogelijk te maken in antwoord op een gevoerd verweer. Aan de doelstelling van de Wet afgeschermd getuigen wordt feitelijk voldaan zonder dat daadwerkelijk afgeschermd getuigen zijn gehoord. Wat betreft de suggestie de bevoegdheid van de rechter-commissaris tot inzage in het interne dossier van de AIVD en de MIVD uitdrukkelijk in de wet op te nemen merk ik het volgende op. In de huidige wettelijke regeling (artikel 226q Sv) ligt blijkens de wetsgeschiedenis al

besloten dat de rechter-commissaris kennis kan nemen van alle informatie die samenhangt met het ambtsbericht, en ook van het interne dossier van de AIVD en de MIVD (vgl. Kamerstuk 29 743, nr. 7, p. 22). Het is de vraag of het uitdrukkelijk opnemen van deze bevoegdheid in de wet leidt tot een effectievere toetsing. Zoals ook door de onderzoekers wordt aangegeven, blijft de regie over de omvang van het interne dossier dat wordt ingezien door de rechter-commissaris bij de AIVD en MIVD liggen, zodat niet vanzelfsprekend is dat de rechter-commissaris alle relevante stukken onder ogen krijgt. De verdediging krijgt zelf geen zicht op de inhoud en omvang van het interne dossier en moet vertrouwen op de juistheid van de bevindingen van de rechter-commissaris, die over zijn bevindingen slechts beperkt kan rapporteren in zijn proces-verbaal. Het is zeer de vraag of een wettelijke explicitering van de inzagebevoegdheid op dit punt meer soelaas zal bieden; de reikwijdte van de bevoegdheid blijft hetzelfde, evenals de beperkingen die daarin besloten liggen. Ik zie dan ook geen meerwaarde in de voorgestelde aanpassing van de wettelijke regeling. Zoals het onderzoek laat zien, heeft de rechtspraak inmiddels eigen wegen gevonden om de informatie in de ambtsberichten op andere wijze nader te toetsen of het tekort aan de mogelijkheid daartoe op andere wijze te compenseren (steunbewijs). Een afgeschermd getuigenverhoor met mogelijke inzage door de rechter-commissaris van onderliggende stukken voor de toetsing van een ambtsbericht, zoals voorzien door de Wet afgeschermd getuigen, geldt daarmee als ultimum remedium voor die uitzonderlijke strafzaak waarin de noodzaak van verdergaand onderzoek zich ondanks de alternatieve mogelijkheden blijft opdringen. Dat daaraan in exceptionele gevallen behoefte kan bestaan, wordt ook door de tweede evaluatie van de wettelijke regeling bevestigd.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus