

Vergaderjaar 2008–2009

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 176

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE, EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2008

1. Inleiding

Hierbij bieden wij u de resultaten van de verkenning «Anonimiteit in het strafproces» aan.¹ Tijdens het Algemeen Overleg inzake politie d.d. 15 april jl. (31 207/29 628, nr. 6). is toegezegd Uw Kamer over de uitkomsten van deze verkenning te informeren. Tijdens het Notaoverleg inzake cybercriminaliteit en rechtshandhaving op internet, d.d. 19 mei jl. (28 684, nr. 149). is tevens toegezegd de positie van slachtoffers van cybercrime bij deze verkenning te betrekken. Hierbij doen wij beide toezeggingen gestand.

In deze brief gaan wij in op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit deze verkenning.

2. Aanleiding, doel en opzet van de verkenning

De verkenning «Anonimiteit in het strafproces» is in opdracht van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) uitgevoerd naar aanleiding van signalen dat veel slachtoffers en getuigen van strafbare feiten geen aangifte willen doen uit vrees voor represailles. Wij vinden dit een betreuenswaardige situatie. Het is onwenselijk dat de strafrechtspleging wordt belemmerd omdat slachtoffers en getuigen bang zijn voor represailles wanneer hun identiteit en persoonsgegevens bij de verdachte bekend worden. Om tot een verbetering van deze praktijk te komen is een brede werkgroep gevormd met als doel om, binnen het huidige, wettelijke kader, (het gebruik van) bestaande mogelijkheden van anonimiteit in het strafproces te bekijken, eventuele knelpunten te inventariseren en voorstellen voor praktische verbeteringen en eventueel nader onderzoek te doen.

De verkenning is onder leiding van het Ministerie van Justitie uitgevoerd door een werkgroep bestaande uit leden van het openbaar ministerie, de rechtspraak, de politie, Slachtofferhulp Nederland en ambtenaren van de ministeries van Justitie en BZK.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

3. Reflectie

De verkenning biedt een goed inzicht in het wettelijke kader voor het doen van anonieme aangifte en in hetgeen in de praktijk gangbaar is. Naast dit kader is de werkgroep ingegaan op de wettelijke en praktische beperkingen van de problematiek. Zo geeft de verkenning aan dat bij strafbare feiten waarbij slachtoffer en dader elkaar kennen (zoals bij huiselijk en eengerelateerd geweld het geval is), of in situaties waarbij persoonlijke gegevens als de woon- en verblijfplaats relevant zijn voor het strafdossier, anonimiteit geen oplossing biedt. In deze gevallen zal de bescherming van de slachtoffers en getuigen anders moeten worden vormgegeven. Het rapport biedt hiervoor, in aanvulling op de reeds bestaande praktijk, duidelijke handvatten.

Wij vinden het onwenselijk dat de behandeling van strafzaken wordt belemmerd als gevolg van het uitblijven van aangiftes of getuigenverklaringen uit angst voor represailles.

Het mag echter ook niet zo zijn dat veroordelingen worden gebaseerd op oncontroleerbare verklaringen, met alle risico's van dien. Als uitgangspunt geldt dat aangiftes en getuigenverklaringen zoveel mogelijk op naam moeten worden gedaan. Het gebruik van verklaringen van anonieme getuigen moet, gelet op de basisprincipes van het Nederlandse strafproces en de beginselen van «fair trial», beperkt blijven tot uitzonderingsgevallen.

Van belang is dat de betrouwbaarheid van verklaringen van aangevers en getuigen moet kunnen worden getoetst. Zolang deze toetsing gewaarborgd is, is het goed en belangrijk om, waar nodig, beschermende maatregelen te treffen. Binnen de beperkingen waartoe het Europese en nationale juridische kader ons verplicht, moet de ruimte ten aanzien van anonimiteit daarbij maximaal worden benut.

Onderstaand wordt in hoofdlijnen ingegaan op de belangrijkste aanbevelingen en verbeterpunten die in de verkenning worden genoemd. Het betreffen de domiciliekeuze, een persoonlijk identificatienummer, het aanpassen van de handleiding en werkwijzen en suggesties ten aanzien van mogelijke wetswijzigingen. Ten aanzien van de overige suggesties uit het rapport, die niet direct betrekking hebben op de anonimiteit in het strafproces, zal worden bezien in hoeverre deze meegenomen kunnen worden in andere reeds bestaande trajecten.

4. Belangrijkste bevindingen en aanbevelingen

Uit het rapport blijkt dat bij bepaalde delicten «angst voor represailles» door burgers als reden is opgegeven om geen melding of aangifte van een strafbaar feit bij de politie te doen. Bij bepaalde delicten, met name bij geweldsdelicten, blijkt dit gemiddeld zelfs in ruim 13 procent van de zaken het geval te zijn. Uit de onderhavige verkenning blijkt dat vooral bij alle in het rapport omschreven delicten de angst voor represailles bij aangevers en getuigen een belangrijke rol speelt.

De verkenning gaat tevens in op geweld tegen werknemers met een publieke taak. Werkgevers zijn verantwoordelijk voor de bescherming van hun werknemers en een integere uitvoering van de publieke taak. Terecht wordt in de verkenning aangegeven dat de rol van de werkgever in gevallen van agressie en geweld zich niet moet beperken tot het aanmoedigen en ondersteunen van de medewerker bij het doen van aangifte. De werkgever heeft in het kader van «goed werkgeverschap» een tweeledige verantwoordelijkheid, namelijk de bescherming van de publieke taak én de bescherming van zijn werknemer. Dit brengt een dubbele verantwoordelijkheid voor het doen van aangifte met zich mee. Door deze verant-

woordelijkheid te nemen, geeft de werkgever een duidelijk signaal af dat een dergelijke aantasting van de publieke taak én zijn werknemer *niet* wordt getolereerd. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal de werkgevers met een publieke taak, naar aanleiding van de uitkomsten van de verkenning, nogmaals wijzen op hun verantwoordelijkheid voor het doen van aangifte bij agressie en geweld tegen hun werknemers. Werkgevers moeten toewerken naar een duidelijk aangiftebeleid en de overheid zal hierin een voorbeeldfunctie moeten vervullen.

Bij het beoordelen van de onderstaande maatregelen om de beschikbare ruimte voor anonimiteit maximaal te benutten, zal in het oog moeten worden gehouden dat deze maatregelen in de praktijk van toepassing zullen zijn op beperkte aantallen gevallen. Dat is van belang voor de wijze waarop werkprocessen en daarbij ondersteunende informatiesystemen zullen moeten worden aangepast.

4.1 Domiciliekeuze

Daar waar het woonadres van het slachtoffer of de getuige niet relevant is voor de bewijsvoering in het strafproces, zullen vaker dan nu – als er vrees voor represailles bestaat – adresgegevens moeten kunnen worden afgeschermd door gebruik te maken van domiciliekeuze. Als voorwaarde voor een veel ruimer gebruik dan nu zullen er, zoals de verkenning beschrijft, geautomatiseerde voorzieningen bij de politie moeten worden getroffen om diverse adressen aan een slachtoffer of getuige te koppelen (domiciliekeuze, woonadres, werkadres e.d.) op een manier die voor ketenpartners eenvoudig toegankelijk is. De informatievoorziening aan slachtoffers moet wel gewaarborgd blijven.

Bezien wordt of in de Basisvoorziening Handhaving van de politie een hiertoe strekkende voorziening kan worden ingevoegd. Tevens wordt nagegaan of de informatiesystemen van andere partijen, zoals bijvoorbeeld het primaire processysteem van het openbaar ministerie hiervoor geëquipeerd kunnen worden. Hierbij zullen ervaringen in de binnenkort te starten pilots met slachtofferloketten in Breda, Rotterdam, Maastricht en Utrecht ten aanzien van domiciliekeuze worden opgedaan, worden meegenomen.

Terecht wordt overigens opgemerkt dat, daar waar domicilie wordt gekozen, deze keuze consequent moet worden doorgevoerd in het procesverbaal en andere processtukken, waaronder het voegingsformulier voor de benadeelde partij. Dit vereist niet alleen bewustwording bij en alertheid van politieambtenaren, maar ook van het openbaar ministerie onder wiens gezag de opsporing en vervolging plaatsvindt.

4.2 Identificatienummer

Zoals de verkenning aangeeft zijn naam en adresgegevens van de aangever wettelijk niet vereist voor het opnemen van een aangifte. Wel moet de aangifte worden ondertekend en de aangever herleidbaar zijn. In het beginstadium van het opsporingsproces kunnen naam en adresgegevens mogelijk worden vervangen door een uniek identificeerbaar nummer. Hierbij moet worden opgemerkt dat als het beginstadium van het onderzoek voorbij is en de verkennende fase overgaat in het strafrechtelijk onderzoek in zijn volle omvang, mogelijk de anonimiteit moet worden opgeheven op grond van een eerlijk strafproces.

In een pilot zal worden bekeken welk nummer, uitgaande van criteria als betrouwbaarheid, administratieve lasten en efficiency, het meest geschikt is en of het gebruik van een nummer een oplossing biedt voor het hier besproken probleem.

4.3 Handleiding en werkwijzen aanpassen

Het openbaar ministerie, de politie samen met het slachtoffer respectievelijk de getuige zouden in meer gevallen dan nu de omstandigheden die vereist zijn om in aanmerking te komen voor de status van «beperkt anonieme getuige» ex artikelen 190 en 290 Wetboek van Strafvordering «concreet» kunnen maken in het proces-verbaal.

In overleg met het College van procureurs-generaal zal worden bekeken op welke wijze de Handleiding opnemen (deels) anonieme aangifte/verklaring kan worden aangepast, zodat de mogelijkheden van deze regeling beter kunnen worden benut.

Best practices als het «Barrièremodel» en de «Artikel 27 Constructie» verdienen naar onze mening een ruimere toepassing. Wij zullen met de Raad van Hoofdcommissarissen en het College van procureurs-generaal bekijken op welke manier dit het beste bij politie en openbaar ministerie onder de aandacht kan worden gebracht.

Terecht wordt geconcludeerd dat de vrees van slachtoffers en getuigen voor represailles herkend en erkend moet worden bij het opnemen van de aangifte en getuigenverklaring. Hierin kunnen, zoals de verkenning aangeeft, nog de nodige stappen worden gezet. Opsporingsambtenaren die aangiftes en verklaringen opnemen, moeten op de hoogte zijn van de mogelijkheden van (al dan niet beperkte) anonimiteit en in staat zijn deze te vertalen naar de concrete praktijk. Gevallen waarin de politie slachtoffers of getuigen adviseert geen aangifte te doen of geen verklaring af te leggen omdat hun gegevens mogelijk bij de verdachte bekend kunnen worden, zijn onwenselijk en geven een verkeerd signaal af aan zowel slachtoffers en getuigen als verdachten. Om deze situatie te verbeteren zal aansluiting gezocht kunnen worden bij de Beroepscode van de politie, waarin de verhouding tussen politie en slachtoffers wordt beschreven. Ook burgers moeten goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden die hen in het kader van (al dan beperkte) anonimiteit ter beschikking staan. In het vervolgtraject dat op deze aanbevelingen volgt zal dan ook worden stilgestaan bij mogelijkheden om burgers hierover beter te informeren.

4.4. Wetswijzigingen

Een van de aanbevelingen is om nader te bezien of een meer subjectieve invulling kan worden gegeven aan het risico dat de getuige (al dan niet slachtoffer) loopt of kan lopen als gevolg van zijn getuigenverklaring zoals beschreven in de artikelen 190 en 290 van het Wetboek van Strafvordering. Besloten is dat dit punt nader zal worden bezien in het wetgevingstraject Herziening Wetboek van Strafvordering met betrekking tot de positie van de getuige in het strafproces. Hierbij zal worden bekeken op welke wijze aan de rechter(-commissaris) de ruimte kan worden gegeven om, meer dan nu mogelijk is, rekening te houden met de wensen en behoeften van slachtoffers.

Een andere aanbeveling betreft de bij het wetsvoorstel inzake de identiteitsvaststelling van verdachten, veroordeelden en getuigen in strafzaken (Kamerstukken II, 2007/08, 31 436, nr. 2) aangepaste artikelen 190 en 290 van het Wetboek van Strafvordering. In die artikelen wordt geregeld dat voor het vaststellen van de identiteit van de getuige de rechter(-commissaris) onder meer vraagt naar het adres waarop hij in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens is ingeschreven en het adres van zijn feitelijke verblijfplaats. In de huidige artikelen wordt nog gesproken over woon- of verblijfplaats. Hoewel het voorstel er niet toe strekt met de nieuwe formulering een andere invulling te geven aan het begrip «woon- en verblijfplaats», maar slechts te komen tot een stroomlijning van

begrippen in het Wetboek van Strafvordering (de ene keer wordt gesproken over woon- of verblijfplaats, de andere keer over het adres waarop hij in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens is ingeschreven en het adres van zijn feitelijke verblijfplaats (zie artikel 273 van dat wetboek)), blijkt uit het rapport dat de leden van de werkgroep menen dat met het kracht van wet verkrijgen van voornoemd wetsvoorstel de rechter(-commissaris) in het kader van het vaststellen van de identiteit van de getuige niet meer akkoord kan gaan met een door de getuige opgegeven domicilie, indien het van belang is het woonadres van de getuige af te schermen. Echter, ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel bestaan er voor de rechter(-commissaris) voldoende praktische mogelijkheden om ervoor te zorgen dat de identiteit van de getuige kan worden vastgesteld zonder dat de (adres)gegevens bij de verdachte of diens advocaat bekend worden. Zo kan het vragen naar de personalia en adresgegevens plaatsvinden buiten de aanwezigheid van de raadsman en de verdachte en hoeft de rechter(-commissaris) deze gegevens niet op te nemen in het proces-verbaal of de processtukken. Desalniettemin wordt het belang van hetgeen door de leden van werkgroep in dit kader is opgeworpen onderkend. Voor dit moment is van belang dat van dit wetsvoorstel geen beperkende werking uitgaat ten opzichte van de bestaande situatie. Omdat het ook voor getuigen, deskundigen en slachtoffers (niet zijnde getuigen) van belang kan zijn dat zij domicilie kunnen kiezen en hun adresgegevens worden afgeschermd, zal de Minister van Justitie het Wetboek van Strafvordering op dit punt in de breedte bezien.

Voor de korte termijn zal in het kader van de voorlichting bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel aandacht voor deze problematiek worden gevraagd en worden gezorgd voor een duidelijke toelichting voor de rechter(-commissaris), waarin praktische mogelijkheden worden aangegeven om adresgegevens van getuigen die domicilie hebben gekozen, zoveel mogelijk af te schermen.

5. Tot slot

De resultaten van de verkenning laten zien dat er op een aantal punten nog winst te behalen is. De verkenning biedt hiervoor belangrijke aanknopingspunten.

Met de wijze waarop de aanbevelingen een vervolg krijgen menen wij dat een goede stap wordt gezet in de richting van het maximaliseren van het gebruik van de mogelijkheden die beschikbaar zijn.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst