



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 13.11.2007
COM(2007) 693 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE COMMISSIE

**over de haalbaarheid van EU-wetgeving op het gebied van de bescherming van getuigen
en personen die met justitie samenwerken**

WERKDOCUMENT VAN DE COMMISSIE

over de haalbaarheid van EU-wetgeving op het gebied van de bescherming van getuigen en personen die met justitie samenwerken

1. INLEIDING

Dit document is het resultaat van de voorbereidende werkzaamheden die nodig zijn voor de effectbeoordeling van een Europees wetgevingsvoorstel op het gebied van de bescherming van getuigen en personen die met justitie samenwerken. Dit werkdocument geeft de stand van zaken weer van de wetgeving en algemene praktijken op nationaal, Europees en internationaal niveau. Daarna volgt een analyse van de problemen, de doelstellingen en de mogelijke beleidsopties. Voorts worden de belangrijkste kwesties beschreven die grondiger moeten worden onderzocht alvorens een geharmoniseerd Europees systeem voor de bescherming van getuigen tot stand kan komen.

In het wetgevings- en werkprogramma van de Commissie voor 2007¹ is de bescherming van getuigen en personen die in de rechtsgang samenwerken als een prioritair initiatief opgenomen. De conclusie van de effectbeoordelingsprocedure luidt echter dat het momenteel niet aangewezen is om met wetgeving op EU-niveau door te gaan.

2. ACHTERGROND

Passende getuigenbescherming kan van cruciaal belang zijn voor de berechting van misdadigers, omdat het van de samenwerking van getuigen afhangt of de opeenvolgende fasen van de strafprocedure met succes kunnen worden afgesloten. Misdadigers proberen vaak door bedreigingen te voorkomen dat getuigen verklaringen afleggen. Eenieder heeft de burgerplicht getuigenverklaringen af te leggen en de staat heeft de plicht getuigen tegen inmenging te beschermen.

Getuigenbescherming is het geheel van specifieke procedurele en niet-procedurele maatregelen om de veiligheid van getuigen die in strafzaken verklaringen afleggen – en soms ook die van hun naasten - vóór, tijdens en na hun getuigenverklaring doeltreffend te garanderen. De personen die met justitie samenwerken komen ook in aanmerking voor de beschermingsmaatregelen voor getuigen. In zaken in verband met georganiseerde criminaliteit gaat het om personen die waardevolle informatie mededelen doch zelf bij de criminele activiteiten betrokken zijn en derhalve zelf kunnen worden vervolgd en gestraft.

Al jaren wordt bekeken of er op EU-niveau wetgeving op het gebied van de bescherming van getuigen moet worden uitgevaardigd. Reeds in 1997 werd in aanbeveling 16 van het Actieprogramma tot preventie en bestrijding van georganiseerde criminaliteit² voorgesteld na te gaan of getuigen en personen die in de loop van het justitiële proces willen meewerken, moeten worden beschermd. Ook in de verklaring van de Europese Raad van 25 maart 2004 inzake terrorismebestrijding en het Haags Actieplan³ wordt verwezen naar een voorstel over de bescherming van getuigen en personen die met justitie samenwerken.

¹ Mededeling COM(2006) 629 definitief van 24.10.2006, blz. 22.

² PB C 251 van 15.8.1997, blz. 1.

³ Mededeling COM(2005) 184 definitief van 10.5.2005, blz. 23.

3. VOORBEREIDENDE WERKZAAMHEDEN

De voorbereidende werkzaamheden met het oog op de ontwikkeling van bindende Europese wetgeving inzake de bescherming van getuigen zijn in 2004 gestart. Daarbij werd informatie verzameld over de wetgeving, de administratieve structuren en de praktische ervaring van de lidstaten teneinde de rechtsleemten en de praktische tekortkomingen vast te stellen die op het niveau van de EU repercussies hebben en oplossingen voor te stellen die een Europese toegevoegde waarde opleveren. In een vergelijkend AGIS-project over getuigenbescherming⁴ werden niet alleen de wetgeving en praktijken geanalyseerd, maar werden ook voorstellen voor mogelijke EU-wetgeving gedaan. Voorts nam de Commissie deel aan de gezamenlijke Europol-ISISC-OPCO-werkgroep⁵ teneinde na te gaan welke mogelijkheden er bestaan om de nationale wetgevingen inzake getuigenbescherming te harmoniseren⁶.

In 2006 en 2007 organiseerde de Commissie bijeenkomsten⁷ om vertegenwoordigers van de lidstaten en deskundigen inzake getuigenbescherming te raadplegen, wat belangrijke informatie opleverde voor haar onderzoek naar de vraag of wetgevend optreden op EU-niveau noodzakelijk is.

Uit een opiniepeiling van Eurobarometer van 2006⁸ bleek dat er steun bestaat voor een optreden op het gebied van getuigenbescherming op het niveau van de Europese Unie. 86 % van de ondervraagde burgers spreekt zich uit voor een EU-beleid bestaande in grensoverschrijdende en internationale samenwerking op het gebied van getuigenbescherming en 45 % is zelfs sterk voor dit idee gewonnen⁹.

Er zijn grote inspanningen geleverd om betrouwbare gegevens en statistieken te verzamelen (bijvoorbeeld informatie van Europol, nationale openbare documenten, antwoorden op de vragenlijsten van de bijzondere werkgroep van de Raad van Europa, bijeenkomsten van deskundigen). Omdat individuele gevallen van getuigenbescherming vertrouwelijk moeten worden behandeld, zijn er geen exacte statistische gegevens voorhanden. Om de veiligheid van de betrokkenen zo goed mogelijk te garanderen, is het van het grootste belang dat persoonsgegevens en details van beschermingsprogramma's vertrouwelijk worden behandeld. Niettemin kan worden vastgesteld dat de meeste landen de voorbije vijf à tien jaar de behoefte aan getuigenbescherming hebben zien toenemen, wat blijkt uit het aantal aanvragen en uit het aantal getuigen die tot de getuigenbeschermingsprogramma's worden toegelaten.

⁴ ed. Gert Vermeulen, „EU standards in witness protection and collaboration with justice”, opdrachtgever Europese Commissie (JAI/2004/AGIS/077), Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP)-Universiteit van Gent.

⁵ International Institute of Higher Studies in Criminal Sciences (ISISC) en Monitoring Centre on Organized Crimes (OPCO), beide gevestigd in Syracuse (Italië).

⁶ De bijeenkomsten vonden plaats in Syracuse op 8-10 maart 2005 en 26-29 oktober 2005 en leidden tot het opstellen van het document „Final proposal on minimum requirements for potential legislation at European Union level” en het „Explanatory report” daarbij.

⁷ De bijeenkomsten vonden plaats in Brussel op 21 februari 2006 (workshop over de bescherming van getuigen en personen die met justitie samenwerken) en op 5 maart 2007 (bijeenkomst van de Europese deskundigen op het gebied van getuigenbescherming).

⁸ Bijzondere Eurobarometerpeiling nr. 264 – De rol van de Europese Unie in de strijd tegen georganiseerde misdaad (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_264_en.pdf).

⁹ Slechts 7 % was gekant tegen de invoering van een EU-beleid en 7 % verklaarde geen mening te hebben.

4. WETGEVENDE EN OPERATIONELE MAATREGELEN OP EUROPEES, NATIONAAL EN INTERNATIONAAL NIVEAU

De huidige **instrumenten van de Europese Unie**, de Resolutie inzake de bescherming van getuigen in het kader van de bestrijding van de internationale georganiseerde criminaliteit (1995)¹⁰ en de Resolutie betreffende personen die met justitie samenwerken bij de bestrijding van de internationale georganiseerde criminaliteit (1996)¹¹, hebben een beperkt toepassingsgebied, aangezien zij alleen van toepassing zijn in gevallen waarin de georganiseerde criminaliteit wordt bestreden en zij tot de soft law behoren. Daarnaast voorziet bindende wetgeving, zoals het Kaderbesluit inzake terrorisme¹² en het Kaderbesluit van de Raad inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure¹³, in de mogelijkheid om in ruil voor informatie voordelen toe te kennen.

De meeste **lidstaten van de EU** hebben **wetgeving** inzake getuigenbescherming, hetzij in een afzonderlijke tekst, hetzij als onderdeel van hun wetboek van strafprocesrecht. Doorgaans omvat de wetgeving definities (beschermd getuige, anonieme getuige, persoon die met justitie samenwerkt), procedurele maatregelen (regelingen voor het proces, alternatieve methoden van bewijsvoering), niet-procedurele maatregelen (fysieke bescherming, herhuisvesting, verandering van identiteit) en de nodige uitvoeringsstructuren met de rol van de verschillende rechtshandhavinginstanties en de rechten en verplichtingen van de partijen in het getuigenbeschermingssysteem, zowel vóór, tijdens als na het proces. Meestal wordt ook internationale samenwerking op het gebied van getuigenbescherming vermeld, echter zonder veel bijzonderheden.

In sommige landen bestaat er specifieke wetgeving inzake de **werking van hun getuigenbeschermingsprogramma's**, in andere niet. Sommige lidstaten beschouwen getuigenbescherming in de eerste plaats als een taak van de politie, terwijl andere een belangrijke rol toebedelen aan de justitiële instanties en de ministeries. Sommige hebben één nationaal getuigenbeschermingsprogramma, terwijl andere verschillende regionale en plaatselijke programma's hebben. Ook bestaan er grote verschillen tussen de landen wat de soorten maatregelen betreft die zijn ingevoerd om de medewerking van getuigen te vergemakkelijken, wat deels de verschillen in de omvang en de aard van de criminaliteit weerspiegelt en deels verband houdt met de verschillen in juridische tradities en contexten (zie bijlage).

Ofschoon de uitdrukking „**persoon die met justitie samenwerkt**” niet vaak in de nationale strafwetboeken kan worden gevonden, is het in bijna alle landen voor de rechter mogelijk om een lichtere straf op te leggen aan misdadigers die de politieke en justitiële autoriteiten helpen bij het opsporen van hun misdaden of die van anderen. Sommige lidstaten hebben er niettemin voor gekozen de status van persoon die met justitie samenwerkt niet te reguleren (hetzij omdat zij zelden met het soort criminaliteit te maken hebben waarvoor het concept van belang is, hetzij omdat zij morele bezwaren hebben tegen strafvrijstelling of -verlichting). Andere lidstaten maken daarentegen zeer ruim gebruik van het concept.

Bijzondere aandacht ging uit naar de werkzaamheden van de **Raad van Europa**. Dit internationale orgaan houdt zich sedert het midden van de jaren negentig met getuigenbescherming bezig en heeft ook wetgevende initiatieven genomen. In aanbeveling (1997) 13 inzake de intimidatie van getuigen en de rechten van verdediging en in

¹⁰ PB C 327 van 7.12.1995, blz. 5.

¹¹ PB C 10 van 11.1.1997, blz. 1.

¹² PB L 164 van 22.6.2002, blz. 3; artikel 6.

¹³ PB L 82 van 22.3.2001, blz. 1; artikel 8.

aanbeveling (2005) 9 inzake de bescherming van getuigen en personen die met justitie samenwerken zijn verschillende situaties beschreven waarin getuigen bescherming nodig kunnen hebben. Voor de procedurele bescherming is een belangrijke bijdrage geleverd door de arresten van het Europees Hof voor de rechten van de mens, inzonderheid in verband met artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, dat een eerlijk proces garandeert. Ook in andere rechtsinstrumenten van de Raad van Europa¹⁴ zijn bepalingen in verband met getuigenbescherming opgenomen.

Voorts bestaan er praktische regelingen voor samenwerking op het gebied van getuigenbescherming in Europa. In 2000 werd een **Europees Verbindingsnetwerk** opgericht, dat gecoördineerd wordt door Europol, ook al heeft het geen echt mandaat terzake, waarin de hoofden van de gespecialiseerde eenheden inzake getuigenbescherming op vrijwillige basis bijeenkomen. De voorbije jaren is het netwerk uitgegroeid tot een mondiale vakvereniging, die de vijf continenten bestrijkt¹⁵. De bijeenkomsten van het netwerk dienen als platform voor de uitwisseling van informatie en de ontwikkeling van instrumenten en richtsnoeren, doch er worden geen operationele activiteiten voorgesteld. Op basis van de binnen het Europolnetwerk gevoerde debatten zijn twee documenten opgesteld, die als gezamenlijke „EU-richtsnoeren” worden gebruikt: de „basisbeginselen van de politieke samenwerking binnen de Europese Unie op het gebied van getuigenbescherming”, die betrekking hebben op de internationale herhuisvesting van getuigen, en de „gemeenschappelijke criteria voor toelating van een getuige tot een beschermingsprogramma”, die betrekking hebben op de criteria om een getuige tot een beschermingsprogramma toe te laten.

Bij de **internationale samenwerking op het gebied van getuigenbescherming**, die de samenwerking binnen de EU en de samenwerking met internationale justitiële instanties of derde staten omvat, sluiten landen op ad-hocbasis bilaterale overeenkomsten. De enige multilaterale overeenkomst op Europees niveau is gesloten door de drie Baltische staten¹⁶ met als doel de samenwerking in strafzaken te bevorderen door het staken van verdere vervolging tegen of het verlichten van de straf die kan worden opgelegd aan personen die de rechtshandavingsinstanties van een andere partij bij de overeenkomst bijstand hebben verleend.

Aangezien de regels inzake **internationale rechtsmacht** en **internationaal strafprocesrecht** pas sedert enkele jaren tot ontwikkeling beginnen te komen, is het Internationaal Straftribunaal voor het voormalige Joegoslavië (ICTY, opgericht in 1993) op beide gebieden een vitale bron en een primair referentiepunt geweest. De regels die door het ICTY worden toegepast, gelden grotendeels ook voor het Internationaal Strafhof (ICC, opgericht in 1998). Ofschoon het internationaal strafrecht geen definitie van „getuige” geeft noch het niveau van bescherming bepaalt dat een getuige in een strafzaak mag verwachten, kan uit de procedureregels en de rechtspraak van deze beide instanties worden afgeleid dat er regels en richtsnoeren gelden voor getuigen die in strafzaken verklaringen afleggen. De moeilijkheden

¹⁴ Aanbeveling (2001) 11 inzake de richtsnoeren in verband met de strijd tegen georganiseerde criminaliteit, aanbeveling (1997) 1325 inzake vrouwenhandel en gedwongen prostitutie in de lidstaten van de Raad van Europa, aanbeveling (2000) 11 inzake maatregelen tegen mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting en het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie (nr. 173 van 27.1.1999).

¹⁵ Het netwerk bestaat momenteel uit de hoofden van de gespecialiseerde eenheden inzake getuigenbescherming/nationale contactpunten uit alle 27 EU-landen, 10 Europese landen die niet tot de EU behoren, 7 overzeese waarnemers en 12 internationale organisaties die op dit gebied werkzaam zijn.

¹⁶ Overeenkomst tussen de regering van de Republiek Litouwen, de regering van de Republiek Estland en de regering van de Republiek Letland inzake samenwerking op het gebied van de bescherming van getuigen en slachtoffers (2000).

bij het verlenen van bijstand aan getuigen die voor deze instanties verklaringen afleggen, houden voornamelijk verband met het feit dat er een specifiek grondgebied en bijgevolg een specifieke rechtsmacht ontbreekt, dat voor bescherming slechts een beperkte begroting beschikbaar is en dat er geen sprake is van samenwerking met andere landen. Toekomstige EU-wetgeving op het gebied van getuigenbescherming zou ten goede kunnen komen van de werking van deze hoven, die een cruciale rol spelen in de handhaving van vrede en rechtvaardigheid¹⁷.

Ofschoon er geen specifiek bindend of niet-bindend **VN-instrument** bestaat dat uitsluitend getuigenbescherming behandelt, bestaat er de voorbije jaren een tendens om in relevante verdragen rechtstreekse verwijzingen naar getuigenbescherming op te nemen, zie bijvoorbeeld het VN-Verdrag tegen de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit (UNTOC, gesloten in 2001)¹⁸ en het VN-Verdrag tegen corruptie (UNCAC, gesloten in 2003)¹⁹. De verdragen roepen de staten op in overeenstemming met hun binnenlandse rechtsstelsel en hun middelen passende maatregelen te treffen om getuigen die verklaringen afleggen in verband met misdaden die overeenkomstig het verdrag zijn vastgesteld, doeltreffend te beschermen. Om de VN-lidstaten bij de uitvoering te helpen, is het Bureau voor drugs en criminaliteit van de Verenigde Naties (UNODC) in 2005 gestart met het opstellen van richtsnoeren inzake getuigenbescherming.

5. PROBLEMEN INGEVOLGE DE HUIDIGE TOESTAND

De analyse van de situatie van de wetgeving en praktijken op het gebied van getuigenbescherming bevestigt dat ofschoon er bepaalde resultaten zijn bereikt, inzonderheid de laatste jaren, het kader nog niet voldoende stabiel is, enerzijds omdat er grote verschillen bestaan in de juridische en administratieve structuren van de lidstaten en anderzijds omdat de getuigenbescherming nog voortdurend in ontwikkeling is.

Verskillende factoren zijn hiervoor verantwoordelijk:

- de internationale organen nemen elk verschillende maatregelen op het gebied van getuigenbescherming (EU, waaronder Europol, Raad van Europa, ICTY/ICC, G8-niveau);
- de hoofdzakelijk niet-bindende instrumenten zijn in verschillende mate uitgevoerd;
- de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en de organen van de EU hebben hun beleid en programma's op het gebied van getuigenbescherming nog niet goed genoeg gecoördineerd: er zijn bijvoorbeeld nog geen beproefde methoden voor doeltreffende getuigenbescherming gezamenlijk afgesproken;
- er doen zich moeilijkheden voor in operationele grensoverschrijdende samenwerking en de bestaande netwerken kunnen beter worden gebruikt;
- er ontbreekt een alomvattende visie over wat tot dusver is bereikt doordat gegevens en analyses ontbreken, wat voornamelijk het gevolg is van het feit dat het om vertrouwelijke informatie gaat.

De grote verschillen die tussen de strafwetten van de lidstaten bestaan, maken onderlinge samenwerking in de strijd tegen vaak uiterst gesofisticeerde criminele groepen minder

¹⁷ Overeenkomst tussen het Internationaal Strafhof en de Europese Unie inzake samenwerking en bijstand (april 2006).

¹⁸ Artikel 24 betreft getuigenbescherming.

¹⁹ Artikel 32 betreft de bescherming van getuigen, deskundigen en slachtoffers.

doeltreffend. De grensoverschrijdende samenwerking in getuigenbescherming komt in het bijzonder in het gedrang indien een van de betrokken landen geen juridische en/of administratieve structuren voor getuigen en beschermingsprogramma's heeft, zelfs indien het binnen zijn grenzen voor zijn eigen burgers dergelijke activiteiten verricht. Steeds meer landen die praktische moeilijkheden ondervinden ingevolge hun geografische (klein grondgebied) of demografische (dichtbevolkt) kenmerken en landen waar criminele organisaties bijzonder actief zijn, moeten beschermde personen in andere landen herhuisvesten.

6. RECHTVAARDIGING VOOR EEN OPTREDEN VAN DE EUROPESE UNIE

Ofschoon de verantwoordelijkheid voor heel wat aspecten van getuigenbescherming in de eerste plaats bij de nationale instanties berust, blijkt uit deze analyse dat er een Europese dimensie bestaat. Een optreden op EU-niveau, dat erin bestaat dat de grensoverschrijdende samenwerking wordt versterkt, zou bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit toegevoegde waarde opleveren, omdat getuigen zouden worden aangemoedigd tot het afleggen van verklaringen in ruil voor bescherming. Met eerbiediging van de verschillende rechtsstelsels en de administratieve organisatie van elke lidstaat kan een gemeenschappelijke benadering van de bescherming van getuigen, van personen die met justitie samenwerken en van hun naasten leiden tot meer veroordelingen in zaken in verband met georganiseerde criminaliteit. Uiteindelijk zou in alle lidstaten getuigenbescherming beschikbaar moeten zijn, aangezien het een zeer krachtig instrument is bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en terrorisme. Omdat dit soort groepen hermetisch gesloten is, vallen traditionele onderzoeksmethoden immers moeilijk te gebruiken.

Om dubbel werk en onnodige kosten te voorkomen, moet worden nagegaan hoe zo goed mogelijk een beroep kan worden gedaan op bestaande netwerken van nationale organen, zoals het netwerk van Europol.

6.1 MOGELIJKE BELEIDSOPTIES

Er zijn verschillende beleidsopties mogelijk en daarvan zijn de sterke en zwakke punten geanalyseerd. Met het oog op de effectbeoordelingsprocedure werden drie beleidsopties vastgesteld: de eerste optie bestaat in het behoud van het status quo, terwijl de twee andere een mogelijke rechtsgrondslag bieden voor een wetgevend optreden van de EU op het gebied van getuigenbescherming (het ene bestaat in een algemeen kader op het gebied van getuigenbescherming en het andere heeft hoofdzakelijk betrekking op herhuisvesting).

In elk geval moet dubbel werk worden voorkomen. Er bestaan immers reeds heel wat **niet-bindende rechtsinstrumenten**, die van verschillende internationale actoren uitgaan.

6.1.1. BELEIDSOPTIE 1 – STATUS QUO MET ONTWIKKELING VAN DE HUIDIGE REGELINGEN

Indien het status quo wordt behouden, zouden de bestaande wettelijke en operationele instrumenten door betere coördinatie de kern moeten vormen van een Europees beleidskader. Een gemeenschappelijk EU-beleid moet erop gericht zijn de samenhang te versterken, de wetgeving en praktijken doeltreffend te maken en de coördinatie te verbeteren.

6.1.2. BELEIDSOPTIE 2 – GEHARMONISEERD SYSTEEM VAN GETUIGENBESCHERMING IN DE EU DOOR MIDDEL VAN MINIMUMNORMEN DIE IN EEN BINDEND INSTRUMENT ZIJN VASTGELEGD

Op basis van de werkzaamheden van Europol en rekening houdend met de aanbevelingen van de Raad van Europa kan EU-wetgeving tot stand worden gebracht die zou vereisen dat **alle EU-lidstaten op het gebied van getuigenbescherming een wetgevingskader en een institutionele structuur invoeren.**

Een op EU-niveau geharmoniseerd systeem voor getuigenbescherming kan in alle lidstaten worden bereikt met volledige eerbiediging van de verschillende nationale rechtsstelsels en administratieve organisaties. Op die manier kan de **compatibiliteit van nationale strafrechtsstelsels** worden versterkt (met een basiswetgeving en de aanwijzing van een autoriteit die voor getuigenbescherming verantwoordelijk is).

De laatste poging terzake is recentelijk in 2005 ondernomen door de Raad van Europa: zijn bijzondere groep van deskundigen inzake getuigenbescherming had zich uitgesproken voor een nieuwe aanbeveling. Er werd een studie verricht om de tekortkomingen van het bestaande systeem vast te stellen, doch dit heeft niet geleid tot het opstellen van een verdrag. Rekening houdend met de bestaande rechtsinstrumenten en praktijken zou kunnen worden overwogen om op EU-niveau een geharmoniseerd systeem voor getuigenbescherming in te voeren dat gebaseerd is op minimumnormen die in een bindend rechtsinstrument zijn opgenomen. Gelet op de moeilijkheden die in de analyse hierboven aan bod zijn gekomen en het feit dat de context zeer snel evolueert, moet deze kwestie grondiger worden onderzocht.

6.1.3 BELEIDSOPTIE 3 – VERSTERKTE SAMENWERKING TUSSEN DE LIDSTATEN OP HET GEBIED VAN HERHUISVESTING DOOR MIDDEL VAN BINDEnde WETGEVING

Er bestaat geen multilaterale overeenkomst tot regeling van de herhuisvesting van getuigen en de internationale samenwerking op het gebied van getuigenbescherming in het algemeen. Teneinde samenwerking te vergemakkelijken, sluiten staten op ad-hocbasis bilaterale overeenkomsten met elkaar en/of de internationale justitiële organen.

Een van de hoofdredenen voor de formalisering van de bestaande praktijken is het gegeven dat de herhuisvesting van beschermde personen het aspect is dat de hoogste prioriteit geniet, omdat steeds meer personen (ingevolge geografische factoren, wijdverspreide criminaliteit enzovoort) tijdelijk of definitief in het buitenland moeten worden geherhuisvest teneinde hun veiligheid te garanderen.

Om een systeem voor herhuisvesting binnen de EU te doen werken, zouden de lidstaten bepaalde verplichte wettelijke en administratieve bepalingen moeten uitvoeren. Indien de Europese burgers de garantie hebben dat de nodige veiligheidsmaatregelen kunnen worden getroffen, indien nodig zelfs in het buitenland, zou hun bereidheid tot het afleggen van getuigenverklaringen groter zijn.

Ofschoon de praktische voordelen van een geharmoniseerde aanpak van herhuisvesting niet ter discussie kunnen worden gesteld, is uit de door de Commissie belegde bijeenkomsten van deskundigen gebleken dat de lidstaten niet zullen instemmen met een gecentraliseerd EU-systeem om samenwerking te vergemakkelijken. Ook waren de deskundigen het erover eens dat Europol/Eurojust geen operationeel mandaat mag krijgen. Welke rol deze Europese organen op zich kunnen nemen in een samenwerkingsregeling op het gebied van getuigenbescherming in de hele EU, moet grondiger worden onderzocht.

Het voorstel van de Europol-ISISC-OPCO-werkgroep inzake minimumnormen voor mogelijke wetgeving op het niveau van de Europese Unie wordt gebruikt als een model voor een bilaterale overeenkomst voor de herhuisvesting van getuigen. Deze benadering is gebaseerd op de huidige praktijk van samenwerking tussen staten. Ten behoeve van de veiligheid en de vertrouwelijkheid worden deze overeenkomsten niet in de nationale publicatiebladen bekendgemaakt. Ofschoon het juridisch gezien mogelijk is de modelovereenkomst in een bindend EU-rechtsinstrument op te nemen en de lidstaten aan te moedigen hiervan gebruik te maken²⁰, zou het in de praktijk niet de gewenste beleidsverbetering op EU-niveau opleveren.

Er moeten verdere studies worden verricht over de vraag welke weg aanvaardbaar is om te komen tot een samenwerking op het gebied van getuigenbescherming in heel Europa. Het gaat immers om een complexe materie die raakpunten heeft met heel wat andere gevoelige en gecompliceerde onderwerpen (bijvoorbeeld verandering van identiteit). Voorts moeten nieuwe ontwikkelingen die voor getuigenbescherming van belang zijn, zoals het gebruik van biometrische gegevens, zorgvuldig worden onderzocht.

7. CONCLUSIES

Blijkens de effectbeoordeling **lijkt de tijd nog niet rijp voor een onmiddellijk wetgevend optreden op EU-niveau op het gebied van getuigenbescherming.** Eerdere inspanningen op internationaal niveau hebben getoond welke moeilijkheden zich voordoen bij de goedkeuring van een bindend rechtsinstrument. Ofschoon uit wetgeving, prioritaire beleidsterreinen en gerechtelijke uitspraken op het niveau van de Raad van Europa blijkt dat er behoefte bestaat aan bindende maatregelen op het gebied van getuigenbescherming, zijn de inspanningen in die richting vruchteloos gebleken. De laatste werkzaamheden van de Raad van Europa, die meer dan 40 lidstaten telt, waaronder alle EU-lidstaten, hebben niet geleid tot bindende wetgeving in de vorm van een verdrag, aangezien de staten niet klaar waren om zich te verbinden. Alleen over soft law kon overeenstemming worden bereikt.

Op basis van de door de Commissie belegde bijeenkomsten van deskundigen en de schriftelijke opmerkingen van de deskundigen luidt de conclusie dat de lidstaten momenteel huiverig zouden staan tegenover de goedkeuring van bindende wetgeving die hun huidige informele samenwerking reguleert.

Er zijn niettemin tendensen zichtbaar die wijzen op de behoefte aan meer samenwerking tussen de landen, die uiteindelijk te gelegener tijd zouden kunnen leiden tot de aanvaarding van geformaliseerde regels en structuren op het gebied van getuigenbescherming. De oudste praktijken en wetgeving in Europa zijn niet ouder dan 16 jaar (Italië, 1991, in verband met de pentiti/personen die met justitie samenwerken). Ondertussen hebben de meeste lidstaten ofwel specifieke wetgeving uitgevaardigd ofwel ten minste in hun strafrecht verwijzingen opgenomen naar de bescherming van bedreigde getuigen. Zij hebben dit echter niet op eenvormige wijze gedaan. Anderzijds wisselen landen de voorbije jaren op informele wijze „opgedane ervaringen” bij de invoering van systemen voor getuigenbescherming uit en houden zij ook rekening met de beginselen die door Europol en de Raad van Europa zijn ontwikkeld. Hierdoor zijn er de voorbije twee à drie jaar in de systemen voor getuigenbescherming bepaalde gelijkenissen tot stand gekomen, die in overeenstemming zijn met de verschillende rechtsstelsels en de fundamentele beginselen van de administratieve organisatie van elke lidstaat.

²⁰ Zoals bij de praktijk van gezamenlijke onderzoeksteams.

Feitelijke tendensen in criminaliteit, dat wil zeggen de toename – in aantal en in omvang - van de activiteiten van grensoverschrijdende georganiseerde criminele en terroristische groepen, hebben de staten ertoe gebracht hun samenwerking te versterken. Aangezien niet alleen criminelen doch ook gewone burgers de voordelen van vrij verkeer binnen de EU genieten, is het waarschijnlijk dat steeds meer Europese burgers zal worden gevraagd in belangrijke strafzaken getuigenverklaringen af te leggen.

Bij het opstellen van een EU-beleid op het gebied van getuigenbescherming moet ook rekening worden gehouden met de laatste ontwikkelingen op het gebied van technologie en informatiemaatschappij (zoals videolinks), die grensoverschrijdende samenwerking gemakkelijker maken. De rechtshandavingsinstanties, waaronder de eenheden inzake getuigenbescherming, zouden hiervan meer gebruik moeten maken.

Het feit dat erkend wordt dat er meer samenwerking moet komen in de strijd tegen grensoverschrijdende criminaliteit wanneer daarbij een beroep wordt gedaan op getuigen die bescherming nodig hebben, alsook de inspanningen voor de ontwikkeling van de door de VN-verdragen vereiste systemen voor getuigenbescherming kunnen leiden tot veranderingen in de houding op politiek en operationeel niveau.

Gelet op het bovenstaande stelt de Europese Commissie voor wetgevend optreden op het gebied van getuigenbescherming voorlopig uit te stellen en de haalbaarheid van een optreden op EU-niveau op middellange termijn (vier à vijf jaar) te onderzoeken. Voor studies en het verzamelen van informatie kan een beroep worden gedaan op het specifieke financiële programma inzake „preventie van en strijd tegen misdaad” voor de periode 2007-2013²¹. Daarin is „bescherming en ondersteuning van getuigen” als een thema en als een specifieke doelstelling opgenomen, wat het belang van deze kwestie op EU-niveau weerspiegelt.

²¹ Kaderbesluit 2007/125/JBZ van de Raad van 12.2.2007 (PB L 58 van 24.2.2007, blz. 7).

Bijlage

Wetgeving op het gebied van getuigenbescherming in de lidstaten en Noorwegen

	Wetgeving getuigenbescherming	Eenheid getuigenbescherming	Verandering van identiteit mogelijk	Verandering van identiteit mogelijk bij wet	Wet inzake personen die met justitie samenwerken
OOSTENRIJK	NEEN	JA	JA	JA	NEEN
BELGIË	JA	JA	NEEN	NEEN	NEEN
BULGARIJE	JA	JA	JA	NEEN	NEEN
TSJECHIË	JA	JA	JA	JA	NEEN
CYPRUS	JA	JA	JA	JA	JA
DENEMARKE	NEEN	JA	JA	NEEN	NEEN
ESTLAND	JA	JA	JA	JA	GEEN BIJZONDERE WET, ENKELE ARTIKELEN IN DE TOEZICHTWET
FINLAND	NEEN	JA	NEEN	NEEN	NEEN
FRANKRIJK	NEEN	NEEN	NEEN	NEEN	
DUITSLAND	JA	JA	JA	JA	
GRIEKENLAND	NEEN	NEEN	NEEN	NEEN	
HONGARIJE	JA	JA	JA	JA	
IERLAND	NEEN	JA	JA	NEEN	
ITALIË	JA	JA	JA	JA	JA
LETLAND	JA	JA	JA	JA/NEEN ²²	JA ²³
LITOUWEN	JA	JA	JA	JA	
LUXEMBURG	NEEN	NEEN	JA	NEEN	
MALTA	JA	NEEN	NEEN	NEEN	
NEDERLAND	NEEN	JA	JA	NEEN	NEEN

²² De wet maakt het mogelijk een nieuwe identiteit toe te kennen, doch de oude kan niet worden geschrapt.

²³ Er is een wetsontwerp aan het Parlement voorgelegd, dat waarschijnlijk in 2008 in werking zal treden.

NOORWEGEN	NEEN	JA	NEEN	NEEN	NEEN
POLEN	JA	JA	JA	JA	JA
PORTUGAL	JA	JA	JA	JA	
ROEMENIË	JA	JA	NEEN	JA	
SLOWAKIJE	JA	JA	JA	JA	JA
SLOVENIË	JA	JA	JA	JA	NEEN
SPANJE	NEEN	NEEN	JA	NEEN	
ZWEDEN	JA	JA	NEEN	NEEN	
VERENIGD KONINKRIJK ²⁴	JA	JA	JA	JA	JA

²⁴ Met inbegrip van de afzonderlijke rechtsgebieden Engeland/Wales, Schotland en Noord-Ierland.