

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Instructie voor gebruik:

Dit is het formulier voor de beantwoording van de Beleidskompasvragen ten behoeve van internetconsultatie. Per 29 maart 2023 worden bij nieuwe internetconsultaties de antwoorden op de vragen van het Beleidskompas gepubliceerd. Let op dat dit formulier op enkele punten afwijkt van het reguliere Beleidskompasformulier, aangezien dit formulier terugblikkt op de stappen voorafgaand aan de consultatie.

Alle tekstvakken in het formulier dienen te worden ingevuld en vragen mogen niet worden verwijderd. Indien het voorstel een technische wijziging betreft of om een andere reden beleidsarm is, kan bij de vragen die niet van toepassing zijn worden volstaan met het invullen van "n.v.t."

Verwijder de cursief gedrukte tekst na beantwoording van de vragen.

Titel:

(Vul hier de publicatietitel van de internetconsultatie in)

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Raad voor de rechtspraak, de Raad voor rechtsbijstand, de landsadvocaat en de Dienst Justitiële Inrichtingen.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Zie voorgaande. Verder heeft de procureur-generaal bij de Hoge Raad in januari 2024 een rapport over getuigenbescherming opgeleverd. Andere relevante studies / rapporten zijn onder meer:

- M.C.P. Korten, *Getuigenbescherming in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2015.
- J.H. Crijns, M. Dubelaar & K. Pitcher, *Collaboration with Justice in the Netherlands, Germany, Italy and Canada. A comparative study on the provision of undertakings to offenders who are willing to give evidence in the prosecution of others* (WODC- rapport 2725), Leiden: Leiden University/WODC 2017.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Bewaken en beveiligen, lessen uit drie beveiligingssituaties*, Den Haag 2023;

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Raad voor de rechtspraak, de landsadvocaat en de procureur-generaal bij de Hoge Raad zijn geconsulteerd in (meerdere) ambtelijke gesprekken met het ministerie van JenV.

1. Wat is het probleem?

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

De huidige wettelijke mogelijkheden voor de inzet van kroongetuigen worden als te beperkt ervaren. Tot nu toe is de kroongetuigenregeling in een beperkt aantal zaken toegepast. Het Openbaar Ministerie heeft gesignaleerd dat er onbenut potentieel zit in getuigen die zelf van relatief minder ernstige strafbare feiten worden verdacht, maar die wel over cruciale informatie beschikken over het criminele netwerk, de rol van kopstukken daarin, de criminele activiteiten en de bijbehorende geldstromen. Daarbij kan worden gedacht aan personen die vanuit een legale beroepspraktijk betrokken zijn geraakt bij (ernstige) criminele activiteiten. Dit kan bijvoorbeeld een boekhouder, notaris of havenmedewerker zijn. Deze personen kunnen ook worden aangeduid als facilitators. Het kan ook gaan om personen die zelf een - relatief gezien - kleinere rol innemen in een crimineel netwerk, zoals iemand die gespecialiseerd is in het stelen van auto's die door anderen gebruikt worden voor het plegen van ernstige strafbare feiten, of een insider in een netwerk van ondergrondse bankiers. Voor deze personen kunnen ernstige consequenties zijn verbonden aan het afleggen van een getuigenverklaring over de activiteiten van netwerken en hooggeplaatste personen binnen die netwerken. Met het op naam afleggen van een verklaring worden zij kwetsbaar voor represailles. Bovendien resteert vaak het vooruitzicht van een afgeschermd leven in een ander land. Dit betekent dus ook dat sociale banden moeten worden beëindigd. Dergelijke verwachte consequenties kunnen ertoe leiden dat er geen verklaringen worden afgelegd gezien de beperkte strafkorting die tegenover het afleggen van die verklaringen staat, waardoor informatie wordt gemist die van doorslaggevende betekenis kan zijn in de opsporing en vervolging van criminele sleutelspelers.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Het probleem heeft geen direct herleidbare oorzaak, maar is gaandeweg als knelpunt in de rechtspraktijk aan het licht gekomen.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Een criminele organisatie kan in de regel enkel bestaan vanwege de mensen die er een ondersteunende rol in vervullen. In theorie is er dus een groot aantal mensen met cruciale informatie over criminele organisaties. Dat zal in de praktijk echter niet altijd zo zijn en niet alle ondersteuners zullen bovendien bereid zijn om een verklaring af te leggen. Daarnaast gaat een kroongetuigendeal alleen door als dat vanuit veiligheidsperspectief verantwoord wordt geacht. Daarmee zal waarschijnlijk in slechts een klein aantal gevallen een verdachte met een ondersteunende rol in een criminele organisatie daadwerkelijk kroongetuige worden. Dat kleine aantal gevallen kan echter wel leiden tot het oplossen van ernstige criminaliteit. Kwantitatief is het probleem dus niet groot van omvang, maar het wetsvoorstel draagt zeer waarschijnlijk wel in belangrijke mate bij aan een veiliger Nederland.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

In de huidige situatie kan aan kroongetuigen enkel een strafkorting van 50% worden geboden. Dat is te weinig om degenen die een relatief lage straf verwachten te krijgen te verleiden om kroongetuige te worden, gelet op de mogelijke risico's en de daarmee samenhangende inbreuken op het privéleven die dat met zich meebrengt.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Dan blijft de huidige kroongetuigenregeling onverkort van kracht. Dat betekent dat er maximaal 50% straffkorting mogelijk blijft voor kroongetuigen, ook als het gaat om verdachten/veroordeelden met een relatief kleine of ondersteunende rol in een crimineel samenwerkingsverband. Mogelijk waardevolle kennis over dat samenwerkingsverband waar zij over beschikken zal dan niet kunnen worden benut voor opsporing en vervolging als zij niet bereid zijn te verklaren in ruil voor maximaal 50 % straffkorting.

2. Wat is het beoogde doel?

Hulpvragen

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

- De kroongetuigenregeling aantrekkelijker maken voor personen binnen een criminele organisatie met een meer ondersteunende rol.
- Hierdoor kan door de overheid daadkrachtiger worden opgetreden bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit.

b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\) en brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

- Goede gezondheid en welzijn
- Vrede, justitie en sterke publieke diensten

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Hulpvragen

a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Aanpassing van wetgeving.

b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Voor verruiming van de maximaal toe te zeggen strafvermindering zijn volgens het rapport van Crijns (par. 8.4.2) twee opties denkbaar. De eerste is een gedifferentieerd model, waarbij de hoogte van de straffkorting afhankelijk wordt gesteld van de ernst van het strafbare feit waarvan de getuige zelf wordt verdacht, zoals in Italië en Duitsland het geval is. De tweede is een generieke verlaging van het bestaande maximum aan strafvermindering, waarbij het aan de praktijk wordt gelaten om de toepassing te bepalen, conform het bestaande Nederlandse model. Ten opzichte van de eerdergenoemde verschillende opties voor strafvermindering in het rapport Crijns gaat de voorkeur uit naar een tussenvorm, te weten een gedifferentieerd model, waarbij de straffkorting afhankelijk is van het delict waarvan de getuige zelf wordt verdacht, dan wel van het aandeel dat de getuige heeft in de strafbare feiten waarover hij verklaart.

c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

De aanpak van georganiseerde criminaliteit / Pakkans vergroten.



Een hogere straffkorting mogelijk maken voor een beperkte groep kroongetuigen (kleine vissen) zodat zij eerder bereid zijn te verklaren over anderen (grote vissen).



Bredere inzet van kroongetuigen in Nederlandse strafzaken, waardoor meer zaken kunnen worden opgespoord en succesvol vervolgd.



Een veiligere samenleving.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Te verwachten valt dat het wetsvoorstel het aantrekkelijker maakt voor personen met een meer ondersteunende rol binnen een criminele organisatie om kroongetuige te worden. Hen kan momenteel hoogstens 50% straffkorting worden geboden. Voor deze personen kunnen echter ernstige consequenties zijn verbonden aan het afleggen van een getuigenverklaring over de activiteiten van netwerken en hooggeplaatste personen binnen die netwerken, zodat voor deze personen een straffkorting van 50% in de praktijk als te gering wordt ervaren.

Het wetsvoorstel kan daarmee meer of andere relevante informatie opleveren in onderzoeken naar georganiseerde, ondermijnende criminaliteit dan thans het geval is. Daarmee wordt de pakkans vergroot c.q. ontstaat er een grotere kans op een succesvolle vervolging van leden van criminele samenwerkingsverbanden.

- b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

De toets van 'uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid' omdat het beleid uitgevoerd moet worden door uitvoeringsorganisaties. De uitkomsten van deze toets zijn als volgt. De verbreding van de kroongetuigenregeling zal er naar verwachting toe leiden dat het Openbaar Ministerie vaker dan thans het geval kroongetuigendeals zal proberen te sluiten met zogenaamde facilitators. Het Openbaar Ministerie kan hen na de verbreding immers meer straffkorting te bieden. De inzet van het middel van de kroongetuige blijft ook na verbreding evenwel een middel dat met terughoudendheid wordt ingezet. De wettelijke voorwaarden waaronder een kroongetuigendeal mogelijk is blijven namelijk gelijk (vgl. art. 226g Sv) en bovendien kan een deal alleen doorgang vinden als dat vanuit het oogpunt van veiligheid verantwoord wordt geacht.

Hoogstens leidt het wetsvoorstel daarmee naar verwachting tot een beperkte toename van het aantal kroongetuigen in strafzaken. Tijdens de consultatiefase van het wetsvoorstel zullen de betrokken partners een (financiële) uitvoeringstoets verrichten waarmee antwoord zal worden gegeven op de vraag welke financiële consequenties dit wetsvoorstel voor hen heeft. De eventuele financiële consequenties van het onderhavige wetsvoorstel zullen worden opgevangen binnen de begroting van Justitie en Veiligheid.

5. Wat is de voorkeursoptie?

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Het voorstel ziet op de verbreding van de kroongetuigenregeling. Voorgesteld wordt aan artikel 44a Sr een nieuwe strafvermindingsgrond toe te voegen op grond waarvan een korting op de onvoorwaardelijke gevangenisstraf mogelijk is tot ten hoogste honderd procent voor kroongetuigen van wie de getuigenverklaring zo belangrijk is voor de opsporing en vervolging van een ernstig misdrijf of complex van ernstige misdrijven, dat de strafvermindering gelet op het geringe aandeel van de getuige daarin daarmee in verhouding is. Deze mogelijkheid geldt alleen voor getuigen tegen wie de reële strafeis, dus de straf die de officier van justitie onder normale omstandigheden voornemens was te eisen, maximaal zes jaar onvoorwaardelijke gevangenisstraf betreft.

Verder wordt voorgesteld de getuigenbescherming nader wettelijk in te kaderen door de hoofdelementen van de regeling vast te leggen in artikel 226l Sv.

Ook wordt voorgesteld om de gevolgen van niet nakoming van de voorwaarden waaronder de strafkorting plaatsvindt steviger wettelijker te verankeren. Dit gebeurt ten eerste door te regelen welke voorwaarden gelden in geval van toepassing van de strafverminderingsgronden in artikel 44a Sr waarbij omzetting plaatsvindt van een onvoorwaardelijke naar een voorwaardelijke straf. De algemene voorwaarde is dat de kroongetuige zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit. Deze voorwaarde is gelijk aan de algemene voorwaarde die geldt bij de algemene regeling van de voorwaardelijke veroordeling, op grond van artikel 14a Sr (artikel 14c Sr). De bijzondere voorwaarde is dat de getuige daadwerkelijk een verklaring aflegt. De duur van de voorgestelde proeftijd is gelijk aan de duur van de voorwaardelijke vrijheidsstraf. In aansluiting hierop wordt voorgesteld de regeling voor het verlenen van gratie aan een reeds veroordeelde kroongetuige in de Gratiwet aan te passen en te voorzien in de mogelijkheid van het verlenen van gratie onder voorwaarden. Deze voorwaarden zijn gelijk. De algemene voorwaarde is dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit. De bijzondere voorwaarde is dat de veroordeelde een getuigenverklaring aflegt. De proeftijd bedraagt ten hoogste de duur van de voorwaardelijke gratieverlening (voorgestelde artikel 14, tweede lid, Gratiwet), in aansluiting op de voorgestelde regeling voor een verdachte kroongetuige.

Daarnaast wordt voorgesteld om de verhouding tussen de kroongetuigenregeling en andere afspraken met getuigen te verhelderen door in artikel 226g Sv vast te leggen dat toezeggingen met betrekking tot het zogenoemde gunstbetoon mogelijk zijn, voor zover deze toezeggingen niet in rechtstreeks verband staan met een door de rechter in de strafzaak te nemen beslissingen als bedoeld in de artikelen 348 en 350 Sv. Hiermee wordt tevens verhelderd dat toezeggingen die wel betrekking hebben op voornoemde beslissingen, uitsluitend mogelijk zijn op basis van de kroongetuigenregeling.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

- A) Doelmatigheid:** door de verbreding van de kroongetuigenregeling, krijgt het OM meer ruimte om kroongetuigendeals te sluiten met zogenaamde facilitators.
- B) Doeltreffendheid:** verwacht wordt dat de verbreding van de kroongetuigenregeling ertoe zal leiden dat het OM meer en andersoortige informatie over criminele samenwerkingsverbanden weet te vergaren, waarmee een afschrikwekkend effect van de nieuwe regeling uitgaat.
- C) Uitvoerbaarheid:** werkwijzen en taken zullen naar verwachting niet wijzigen. Er volgen in de consultatiefase nog uitvoeringstoetsen.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Een risico is dat het aantal deals met kroongetuigen zal toenemen als meer getuigen bereid zijn te verklaren vanwege de hogere strafkortingsmogelijkheid. Dat kan tot gevolg hebben dat meer kroongetuigen en hun naasten in de getuigenbescherming moeten worden opgenomen. De daarvoor beschikbare capaciteit is echter beperkt. In de fase voordat een kroongetuigendeal wordt gesloten, wordt echter uitdrukkelijk rekening gehouden met de capaciteit die de uitvoering van de beschermingsmaatregelen zal kosten.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Van belang is dat uitspraken in dit zeer beperkte aantal zaken pas na vele jaren onherroepelijk worden. Daarna kan het beste over de vorm en het moment van een gedegen evaluatie of monitoring worden nagedacht.