

# **Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten in verband met de verbetering van de regeling omtrent toezeggingen aan getuigen die tevens verdachte of veroordeelde zijn (Wet verbetering kroongetuigenregeling)**

[KetenID W GK025196]

## **MEMORIE VAN TOELICHTING**

### **I ALGEMEEN DEEL**

#### **1. Inleiding**

Dit wetsvoorstel strekt tot verbetering, waaronder verbreding voor een bepaalde categorie van getuigen, van de wettelijke regeling om toezeggingen te kunnen doen aan getuigen in strafzaken die tevens verdachte of veroordeelde zijn (kroongetuigenregeling). Het betreft de regeling in artikel 44a van het Wetboek van Strafrecht (Sr) voor de vermindering van straf van een getuige die tevens verdachte is, tezamen met de strafvorderlijke regeling in de artikelen 226g tot en met 226l van het Wetboek van Strafvordering (Sv) met betrekking tot toezeggingen aan getuigen die tevens verdachte zijn dan wel aan getuigen die reeds veroordeeld zijn.

De snelle verharding van de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit en de miljarden aan crimineel geld tasten in toenemende mate de rechtsstaat aan en vragen om een stevige en gerichte aanpak. Succesvolle opsporing en vervolging van criminele kopstukken en netwerken, en verstoring van criminele geldstromen zijn daarin essentieel. De inzet van kroongetuigen heeft de afgelopen jaren een cruciale bijdrage geleverd aan grote opsporingsonderzoeken naar georganiseerde criminaliteit. Door middel van de verklaringen van getuigen die zelf betrokken zijn geweest bij een crimineel netwerk kan informatie worden verkregen van binnenuit: over de sleutelspelers, hun liquidatieopdrachten en over andere ernstige criminele activiteiten. De kracht van de kroongetuigenregeling is gelegen in het doorbreken van de afscherming, waarmee de meest bedreigende en ondermijnende criminele subjecten en netwerken met een stevige positie in de onder- en bovenwereld zich omringen. Met de traditionele opsporingsmiddelen is het bij deze netwerken niet altijd mogelijk om voldoende bewijsmateriaal te verzamelen tegen de sleutelspelers. De inzet van kroongetuigen kan dan toch tot een succesvolle opsporing en vervolging leiden.

De afgelopen periode zijn in het kader van de uitvoering van de kroongetuigenregeling verschillende knelpunten geconstateerd die verbetering behoeven. Er is sprake van onbenut potentieel in deals met getuigen die zelf van relatief minder ernstige strafbare feiten worden verdacht, maar die wel over unieke en/of cruciale informatie beschikken over het criminele netwerk, de rol van kopstukken daarin, de criminele activiteiten of de bijbehorende geldstromen. Dit maakt dat er behoefte bestaat aan verbreding van de regeling. Daarnaast behoeft de kroongetuigenregeling op onderdelen nadere inkadering en aanscherping, in het bijzonder op het punt van de getuigenbescherming, om zo de uitvoerbaarheid in de praktijk te verbeteren. Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan verschillende verbetervoorstellen waarvoor wetswijziging nodig is en die zijn toegelicht in de brieven aan de Tweede Kamer van 4 november 2022, 31 maart 2023 en 3 juli 2023.<sup>1</sup>

Bij de verbetering van de kroongetuigenregeling heeft de regering een bepaalde balans voor ogen. Enerzijds dienen de vooruitzichten van een potentiële kroongetuige voldoende op te wegen tegen de consequenties van het afleggen van een verklaring. In dit verband dient tevens transparant te zijn welke afspraken met betrekking tot getuigenbescherming onder welke voorwaarden mogelijk zijn, waarmee ook een zekere uniformiteit in de afspraken hieromtrent kan worden geborgd.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2022/23, 29911, nr. 380, Kamerstukken II 2022/23, 29911, nr. 395, Kamerstukken II 2022/23, 29911, nr. 423.

Anderzijds dient een kroongetuige de verplichtingen uit zowel de kroongetuigenovereenkomst als de getuigenbeschermingsovereenkomst na te komen en dienen er gevolgen aan de niet naleving hiervan te kunnen worden verbonden.

Doel van dit wetsvoorstel is een effectievere uitvoering van de kroongetuigenregeling en daarmee een doeltreffender bestrijding van de georganiseerde misdaad en de ernstige ondermijnende effecten daarvan. Bij de invoering van het wetsvoorstel wordt rekening gehouden met de door een door de Tweede Kamer aanvaarde motie waaruit volgt dat eerst de verbeteringen op orde moeten zijn voordat een verbreding van de kroongetuigenregeling in kan gaan.<sup>2</sup>

De voorgestelde wijzigingen van de wettelijke regeling worden hieronder nader toegelicht.

## **2. De noodzaak van verbetering van de kroongetuigenregeling**

### *2.1 Huidige kroongetuigenregeling*

De kroongetuigenregeling is in 2006 in werking getreden met de Wet toezeggingen aan getuigen in strafzaken.<sup>3</sup> Hiermee werd opvolging gegeven aan een advies van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, die naar aanleiding van de IRT-affaire onderzoek heeft verricht naar onder andere de inzet van kroongetuigen. Het belangrijkste element van de regeling is dat het openbaar ministerie een afspraak kan maken met een verdachte of veroordeelde die bereid is een getuigenverklaring af te leggen in de strafzaak tegen een andere verdachte, in ruil voor de toezegging dat bij vervolging in zijn eigen strafzaak strafvermindering wordt gevorderd of dat bij een verzoek om gratie een positief advies tot strafvermindering wordt uitgebracht (artikel 226g en 226k Sv). Er zijn dus twee procedures, één voor een verdachte en één voor een veroordeelde. Een afspraak met een kroongetuige is uitsluitend mogelijk als het gaat om een verklaring in een opsporingsonderzoek naar ernstige strafbare feiten. Er moet sprake zijn van een verklaring in het kader van een opsporingsonderzoek naar misdrijven als omschreven in artikel 67, eerste lid, Sv die gepleegd zijn in georganiseerd verband en die gezien hun aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren, of misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld.

De verschillende modaliteiten voor de strafvermindering zijn opgesomd in artikel 44a, eerste lid, Sr. De strafvermindering bedraagt (a) maximaal de helft bij een onvoorwaardelijke tijdelijke vrijheidsstraf, taakstraf of geldboete, (b) de omzetting van maximaal de helft van het onvoorwaardelijke gedeelte van een vrijheidsstraf, taakstraf of van een geldboete in een voorwaardelijk gedeelte, of (c) de vervanging van maximaal een derde gedeelte van een vrijheidsstraf door taakstraf of een onvoorwaardelijke geldboete. In geval een onvoorwaardelijk gedeelte van een straf wordt omgezet naar een voorwaardelijk gedeelte (onderdeel b) bedraagt de proeftijd ten hoogste drie jaren. Deze kan ten hoogste tien jaren bedragen als er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen (artikel 14b, tweede lid, Sr).

De door de kroongetuigenregeling bestreken afspraken met getuigen hebben betrekking op de vraag welke straf moet worden opgelegd. Vanwege hun gewicht (de mate van strafvermindering en de bruikbaarheid van de verklaring als bewijsmiddel) wordt de rechtmatigheid van de afspraak voorafgaand aan de totstandkoming getoetst door de rechter-commissaris (artikel 226h Sv). De rechter-commissaris houdt daarbij rekening met de dringende noodzaak en met het belang van het verkrijgen van de door de getuige af te leggen verklaring. Hij geeft tevens een oordeel over de betrouwbaarheid van de getuige.

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2022/23, 29911, nr. 409.

<sup>3</sup> Stb. 2005, 254 en 255.

De regeling voor toezeggingen aan getuigen die tevens verdachte zijn is van overeenkomstige toepassing als de officier van justitie voornemens is een afspraak te maken met een veroordeelde die bereid is een getuigenverklaring af te leggen, in ruil voor de toezegging van de officier van justitie dat deze bij de indiening van een verzoekschrift om gratie een positief advies tot vermindering van de opgelegde straf met maximaal de helft zal uitbrengen (artikel 226k Sv). Gratie, dat wil zeggen vermindering, verandering of kwijtschelding van een straf of maatregel die de strafrechter heeft opgelegd, is mogelijk als de straf van de veroordeelde onherroepelijk is en nog niet (volledig) is ondergaan. Gratie kan worden verleend op grond van nieuwe feiten of omstandigheden waarmee de rechter geen rekening heeft gehouden of heeft kunnen houden bij het opleggen van de straf of indien aannemelijk is geworden dat met de (verdere) tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel in redelijkheid wordt gediend. Gratie kan alleen worden verleend door Zijne Majesteit de Koning. De procedure voor het verlenen van gratie is geregeld in de Gratiwet. Een verzoekschrift tot gratie wordt in behandeling genomen door de minister van Justitie en Veiligheid. Daarbij wordt het advies ingewonnen van het openbaar ministerie en van het gerecht dat de straf of maatregel heeft opgelegd. Als de minister van Justitie en Veiligheid niet afwijzend heeft beschikt, dan zendt hij het verzoekschrift aan de Koning met zijn voordracht omtrent het op het verzoek te nemen besluit. Gratie kan worden verleend onder voorwaarden die het gedrag van de veroordeelde betreffen. De te bepalen proeftijd bedraagt ten hoogste twee jaren (artikel 13, vierde lid, Gratiwet).

De getuige die medewerking heeft verleend aan de met opsporing en vervolging belaste autoriteiten komt in aanmerking voor beschermingsmaatregelen voor zover daartoe een dringende noodzaak is ontstaan als gevolg van die medewerking en daarmee verband houdend overheidsoptreden. De wettelijke basis hiervoor is gelegen in artikel 226l Sv en het Besluit getuigenbescherming. Beide regelingen bevatten vrijwel uitsluitend bepalingen van procedurele aard. De beslissing over de afspraak tot strafvermindering staat los van die over de getuigenbescherming, de getuigenbescherming maakt geen onderdeel uit van die afspraak. Deze trajecten zijn juridisch en procedureel strikt gescheiden, en leiden tot verschillende overeenkomsten.

## *2.2 Tekortkomingen huidige kroongetuigenregeling*

De afgelopen periode zijn bij de uitvoering van de kroongetuigenregeling in de praktijk verschillende knelpunten geconstateerd die verbetering behoeven. Ten eerste worden de huidige wettelijke mogelijkheden voor de inzet van kroongetuigen, zoals aangegeven in de eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer van 4 november 2022, als te beperkt ervaren. Tot nu toe is de kroongetuigenregeling in een beperkt aantal zaken toegepast. Het openbaar ministerie signaleert - al sinds enige tijd - 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.<sup>4</sup> 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 criminele netwerken en

---

<sup>4</sup> Bij brief van 5 juli 2013 heeft de Minister van Veiligheid en Justitie de Tweede Kamer geïnformeerd over zijn standpunt over de diverse elementen van de inzet van - al dan niet criminele - burgers in de opsporing (Kamerstukken II 2012/13, 29911, nr. 83). In die brief is melding gemaakt van de voorbereiding van een wetsvoorstel dat ziet op verbreding van de onderhandelingsmogelijkheden van het openbaar ministerie. Het voornemen tot verruiming is in 2020 bevestigd door de toenmalige minister van Justitie en Veiligheid.

hooggeplaatste personen binnen die netwerken. Voor deze personen kan het vanwege de veiligheidsrisico's erg moeilijk zijn om zelfstandig uit de criminele organisatie te stappen. Zij willen wel schoon schip maken maar haken af bij het vooruitzicht van een langdurig verblijf in de gevangenis. Dit kan ertoe leiden dat er geen verklaringen worden afgelegd, waardoor informatie wordt gemist die van doorslaggevende betekenis kan zijn in de opsporing en vervolging van criminele sleutelspelers.

Het beeld dat in Nederland beperkt gebruik wordt gemaakt van de kroongetuigenregeling wordt bevestigd in het in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid door de Universiteit Leiden uitgevoerde internationaal rechtsvergelijkend onderzoek naar de mogelijkheden van toezeggingen aan getuigen in Nederland, Canada, Italië en Duitsland (rapport Crijns).<sup>5</sup> Hierin is geconstateerd dat het middel van de kroongetuige in Nederland (veel) minder frequent wordt ingezet dan in de andere onderzochte landen. Uit de rechtsvergelijking in het rapport volgt dat - hoewel in geen van de onderzochte landen kwantitatieve gegevens konden worden achterhaald - in de vergelijkingslanden in ruimere mate gebruik wordt gemaakt van het instrument van toezeggingen aan getuigen dan in Nederland. Met name in Duitsland lijkt de regeling op betrekkelijk grote schaal te worden toegepast, hetgeen waarschijnlijk (of in ieder geval mede) het gevolg is van de wijze waarop het instrument is ingebed. Ook in Italië en Canada lijkt beduidend meer gebruik te worden gemaakt van het instrument dan in Nederland. Zo is de inzet van kroongetuigen in Italië een belangrijk instrument bij de aanpak van de maffia. Ten tijde van het onderzoek, dat is uitgevoerd in de periode 2016-2017, waren er in Italië ruim 1200 kroongetuigen en meer dan 4900 familieleden van kroongetuigen opgenomen een getuigenbeschermingsprogramma.

In de brief aan de Tweede Kamer van 4 november 2022 is op verschillende plekken ingegaan op de aanbevelingen in het rapport Crijns. Volgens de onderzoekers zou de huidige kroongetuigenregeling kunnen worden aangepast om te kunnen komen tot een ruimere toepassing. Daarvoor kan worden gedacht aan verruiming van het toepassingsbereik. Uit het rapport volgt dat het toepassingsbereik van de regelingen in Duitsland en Canada beduidend ruimer is dan in Nederland. Canada kent geen beperking in het type delicten. De opsomming van strafbare feiten in verband waarmee een kroongetuige kan worden ingezet is in Duitsland niet beperkt tot georganiseerde criminaliteit. Wel is een zekere inhoudelijke samenhang vereist tussen het feit waarover de getuige verklaart en het feit waarvan hij zelf wordt verdacht.

Om te komen tot een ruimere toepassing kan ook worden gedacht aan aanpassing van de hoogte van de strafvermindering. Volgens het rapport Crijns lijkt het erop dat er in Canada geen restricties zijn voor wat betreft de hoogte van de strafvermindering. In Duitsland geldt een grens van vijftientwintig procent als uitgangspunt, maar kan deze oplopen tot honderd procent voor lichtere delicten. In Italië kan strafvermindering oplopen tot twee-derde van de straf die de rechter zonder medewerking van de getuige zou hebben opgelegd. Omdat de strafvermindering in Nederland vanwege de bovengrens van vijftig procent vooral loont voor getuigen voor wie een forse gevangenisstraf dreigt, valt een hogere mate van strafvermindering te overwegen ingeval de getuige zelf van relatief lichte strafbare feiten wordt verdacht. Voor verruiming van de maximaal toe te zeggen strafvermindering zijn volgens het rapport twee opties denkbaar. De eerste is een gedifferentieerd model, waarbij de hoogte van de strafkorting afhankelijk wordt gesteld van de ernst van het strafbare feit waarvan de getuige zelf wordt verdacht, zoals ook 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.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> J.H. Crijns, M.J. Dubelaar & K.M. 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, Leiden University, 2017.

<sup>6</sup> J.H. Crijns, M.J. Dubelaar & K.M. Pitcher, Collaboration with Justice in the Netherlands, Germany, Italy and Canada, par. 8.4.2.

In het licht van de hiervoor geschetste ontwikkelingen ziet de regering aanleiding om de wettelijke mogelijkheid tot strafvermindering te verbreden via wijziging van de artikelen 44a Sr en 226k Sv, zodat een bredere groep van potentiële kroongetuigen beschikbaar kan komen. Dit biedt de mogelijkheid om in specifieke gevallen criminele netwerken op te kunnen rollen en kopstukken te kunnen aanpakken, waar dat nu niet lukt. Ten opzichte van de eerdergenoemde verschillende opties voor strafvermindering in het rapport Crijns gaat de voorkeur van de regering uit naar een gedifferentieerd model, waarbij verruiming van de strafkorting is voorbehouden aan een bepaalde categorie van getuigen, voor wie een lagere strafeis aangewezen is vanwege het geringe aandeel in het strafbare feit of de strafbare feiten waarover hij verklaart.

Daarnaast is bij de uitvoering van de kroongetuigenregeling in de praktijk gebleken dat een duidelijk richtinggevend normatief kader ontbreekt wat betreft de afspraken die kunnen worden gemaakt in het kader van het getuigenbeschermingstraject. De veiligheid van kroongetuigen, hun naasten en de functionarissen die hen bijstaan is van essentieel belang. De Staat heeft een zorgplicht om personen die door hun medewerking aan overheidsoptreden op het gebied van opsporing en vervolging in een levensbedreigende situatie terecht zijn gekomen of kunnen komen, te beschermen. Deze bijzondere zorgplicht van de Staat kan worden afgeleid uit het recht op leven en lichamelijke integriteit, in combinatie met de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm uit artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek. Op grond van de artikelen 2, 3 en 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden (EVRM) hebben verdragspartijen de plicht het recht op leven en de lichamelijke integriteit van burgers te beschermen. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 4.3.

De gebeurtenissen van de afgelopen jaren hebben pijnlijk duidelijk gemaakt hoe nietsontziend de georganiseerde criminaliteit kan opereren richting kroongetuigen en de kring van personen om hen heen. De eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer van 31 maart 2023 bevat een kabinetsreactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over de beveiligingssituatie van Reduan B., de broer van kroongetuige Nabil B in het Marengo-proces, Derk Wiersum, de advocaat van de kroongetuige, en Peter R. de Vries, de vertrouwenspersoon van de kroongetuige. Hierin is ingegaan op de samenhang tussen het stelsel bewaken en beveiligen en de kroongetuigenregeling. Aangegeven is dat het voor getuigenbescherming van belang is duidelijke (wettelijke) kaders te stellen voor een nadere aanduiding en invulling van de rechten en plichten van alle betrokkenen. Het is op dit moment onvoldoende duidelijk wat de rechten en plichten van potentiële kroongetuigen en de Staat zijn. In de arresten in het Passageproces heeft de Hoge Raad geoordeeld dat afspraken die worden gemaakt met het oog op de feitelijke bescherming van de getuige geen onderdeel uitmaken van de afspraak tot strafvermindering, als bedoeld in artikel 226g, eerste lid, Sv. Zij behoren ook niet tot het gunstbetoon - toezeggingen aan getuigen die die geen rechtstreeks verband houden met beslissingen als bedoeld in de art. 348 en 350 Sv, maar wel van invloed kunnen zijn op hun bereidheid tot verklaren - waarvan op grond van artikel 226g, vierde lid, Sv proces-verbaal moet worden opgemaakt.<sup>7</sup> Maatregelen strekkende tot getuigenbescherming dienen dus los te worden gezien van de onderhandelingen en totstandkoming van de afspraak over de strafvermindering.

Om bij voorbaat duidelijk te maken welke (gestandaardiseerde) afspraken over getuigenbescherming onder welke voorwaarden mogelijk zijn, is nadere inkadering van de getuigenbescherming in wet- en regelgeving nodig. Zoals aangegeven in de brief aan de Tweede Kamer van 3 juli 2023 behoeven hierbij onder meer de volgende elementen aandacht: de aard en inhoud van de mogelijk te treffen beschermingsmaatregelen, de rechten en plichten van de Staat en van de te beschermen personen, helderheid over de begrenzing van de zorgplicht van de overheid voor de bescherming van bedreigde personen en de mogelijkheid om de tegemoetkomingen voor het levensonderhoud meer te standaardiseren. Hierbij kan inspiratie worden geput uit de wetgeving in andere landen, waaronder Italië, Duitsland en Canada, bijvoorbeeld als het gaat om een onderscheid in de toepassing van de beschermingsmaatregelen

---

<sup>7</sup> Hoge Raad 23 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:600, 601, 602, 603 en 604, 3.10 en 3.11.

tussen verschillende categorieën van te beschermen personen. Zo maakt Italië onderscheid tussen de kroongetuige en de bedreigde getuige, die wel wetenschap draagt over bepaalde strafbare feiten, maar daar niet zelf bij betrokken is. Een kroongetuige kan daar qua tegemoetkoming voor levensonderhoud meer soberheid verwachten dan een bedreigde getuige.

Zoals gemeld in de eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer van 3 juli 2023 heeft de procureur-generaal bij de Hoge Raad in 2023 onderzoek gedaan naar de uitvoering van de getuigenbescherming door het openbaar ministerie. Een van de conclusies in het onderzoeksrapport is dat het ontbreken van duidelijke kaders in wet- en regelgeving over welke afspraken met een getuige kunnen worden gemaakt als belangrijkste knelpunt wordt gezien voor een goede taakvervulling van het openbaar ministerie op het gebied van getuigenbescherming. Het ontbreken van normerende wet- en regelgeving leidt tot onduidelijkheid en kan leiden tot rechtsongelijkheid. Bovendien loopt Nederland hiermee in vergelijking met andere landen uit de pas. Het gebrek aan duidelijke kaders is te meer problematisch omdat een getuigenbeschermingsprogramma niet alleen betekent dat beschermingsmaatregelen moeten worden getroffen voor de getuige, maar ook dat de getuige en eventuele gezinsleden een mogelijkheid moet worden geboden om duurzaam invulling te geven aan een toekomstig bestaan elders.<sup>8</sup> Bij de ontwikkeling van kaders in wet- en regelgeving zouden volgens het onderzoeksrapport meer handvatten kunnen worden geboden voor de inhoudelijke aspecten van getuigenbescherming, bijvoorbeeld ten aanzien van de financiële ondersteuning. Te denken valt aan richtbedragen voor kosten van levensonderhoud en richtsnoeren voor de gevallen waarin en de omstandigheden waaronder een getuigenbeschermingsovereenkomst (eenzijdig) kan worden opgezegd alsmede de gevolgen daarvan voor de (invulling van de) zorgplicht na de opzegging.<sup>9</sup>

Tegen deze achtergrond ziet de regering aanleiding om de hoofdelementen van de getuigenbescherming beter wettelijk te verankeren in artikel 226l Sv en de huidige wettelijke grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur bepalen van te treffen maatregelen tot bescherming van getuigen, te verruimen. Dit maakt het mogelijk in een nieuwe Besluit getuigenbescherming nader uit te werken welke afspraken onder welke voorwaarden mogelijk zijn in het kader van de getuigenbescherming.

Voorts kan worden geconstateerd dat het huidige wettelijke kader onvoldoende waarborgen biedt om te voorkomen dat de kroongetuige de kroongetuigenovereenkomst niet langer nakomt na de omzetting van een onvoorwaardelijke straf in een voorwaardelijke straf of na de gratieverlening. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie dat de kroongetuige weigert een verklaring af te leggen of opnieuw strafbare feiten pleegt. In de praktijk kan het voorkomen dat de zaak tegen de verdachte over wie de (veroordeelde) kroongetuige verklaart, nog gaande is als de kroongetuige volgens het gratieadvies van het openbaar ministerie al in vrijheid zou moeten worden gesteld. Een kroongetuige die na de totstandkoming van een afspraak met de officier van justitie wettelijk als getuige wordt opgeroepen en opzettelijk niet voldoet aan zijn verplichting te verklaren, is strafbaar. De maximumstraf bedraagt in dat geval één jaar gevangenisstraf of geldboete van de vijfde categorie (artikel 192, tweede lid, Sr). Het is de vraag of deze lage strafbedreiging terugtrekkende bewegingen van een (calculerende) kroongetuige daadwerkelijk kan voorkomen. Ook in het rapport Crijns wordt gewaarschuwd voor al te hoge verwachtingen van deze strafbaarstelling.<sup>10</sup> Met het oog op de nakoming van de kroongetuigenovereenkomst zou de mogelijkheid tot een afspraak die leidt tot een voorwaardelijke veroordeling met een proeftijd meerwaarde kunnen bieden. Daarmee is er een stok achter de deur voor het geval de kroongetuige niet voldoet aan de kroongetuigenovereenkomst. Het resterende deel van de straf kan dan alsnog ten uitvoer worden gelegd. In het licht van het voorgaande ziet de regering aanleiding om de

---

<sup>8</sup> Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Zorgplicht en getuigenbescherming. Over de zorgplicht van het Openbaar Ministerie in het kader van het stelsel getuigenbescherming*, Den Haag: 2024, p. 102.

<sup>9</sup> Idem, p. 109.

<sup>10</sup> J.H. Crijns, M.J. Dubelaar & K.M. Pitcher, *Collaboration with Justice in the Netherlands, Germany, Italy and Canada*, par. 3.4.4.5.

gevolgen van de niet naleving van de voorwaarden van een kroongetuigenovereenkomst steviger wettelijk te verankeren door middel van wijziging van de regelingen in het Wetboek van Strafvordering en de Gratiwet.

Bij de behandeling van het toenmalige wetsvoorstel toezeggingen aan getuigen in de Kamer is discussie ontstaan over de vraag of buiten de kroongetuigenregeling andere afspraken met een kroongetuige mogelijk zijn ('open of gesloten stelsel van toezeggingen'). Dit betrof meer specifiek de verhouding tussen de wettelijke regeling van de strafvermindering en de vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. In de arresten naar aanleiding van de zaak Passage heeft de Hoge Raad geoordeeld dat kenmerkend voor de afspraak met een kroongetuige als bedoeld in artikel 226g, eerste lid, Sv is dat deze in rechtstreeks verband staat met een door de rechter te nemen beslissing in de strafzaak tegen de getuige, namelijk de beslissing omtrent de strafoplegging. Hieruit vloeit volgens de Hoge Raad voort dat voor zover de officier van justitie voornemens is een afspraak te maken die rechtstreeks verband houdt met een door de rechter in de strafzaak te nemen beslissing als bedoeld in de artikelen 348 en 350 Sv, die afspraak wordt beheerst door artikel 226g Sv.<sup>11</sup> Een dergelijke afspraak mag geen andere inhoud hebben dan de toezegging dat strafvermindering zal worden gevorderd in de strafzaak tegen de getuige, met inachtneming van artikel 44a, tweede lid, Sr.<sup>12</sup> Dit betreft – kort gezegd – vermindering, omzetting of vervanging van een onvoorwaardelijke tijdelijke vrijheidsstraf, taakstraf of geldboete. Naast de mogelijkheid van strafvermindering, waarover de Hoge Raad zich in de arresten Passage heeft uitgelaten, laat de wettelijke regeling ruimte voor toezeggingen aan getuigen die van invloed kunnen zijn op hun bereidheid tot verklaren, naast vermindering van de strafeis met betrekking tot gevangenisstraf of geldboete. Hiervoor kan worden gedacht aan toezeggingen tot het meewerken aan het verzoek tot schorsing van de voorlopige hechtenis, de versnelde teruggave van inbeslaggenomen voorwerpen, de plaats van detentie en de bevordering van de tenuitvoerlegging van een in het buitenland opgelegde straf in Nederland. Dergelijke toezeggingen worden ook wel aangeduid als 'gunstbetoon'. In de wet is vastgelegd dat van dergelijke afspraken, als die voor het onderzoek in de zaak van betekenis kunnen zijn, proces-verbaal wordt opgemaakt dat bij de processtukken wordt gevoegd (artikel 226g, vierde lid, Sv). Uit de arresten Passage blijkt dat de kroongetuigenregeling overigens onverlet laat de bevoegdheid van de officier van justitie om, in verband met redenen van opportuniteit, beslissingen te nemen over de vervolging van een verdachte, zonder dat daarbij sprake is van een toezegging in ruil voor af te leggen verklaringen. Op dit punt komt aan het openbaar ministerie een zekere beoordelingsvrijheid toe.<sup>13</sup>

Specifiek voor het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel geldt dat afspraken daarover geen voorwerp kunnen zijn van een afspraak in de zin van artikel 226g, eerste lid, Sv. Dit laat onverlet dat de officier van justitie eenzijdig kan besluiten om redenen van opportuniteit geen ontnemingsmaatregel te vorderen. Er is dan geen sprake van een toezegging in ruil voor af te leggen verklaringen. Daarnaast heeft de Hoge Raad in de Passage arresten erkend dat de kroongetuigenregeling niet afdoet aan de algemene bevoegdheid van de officier van justitie op grond van artikel 511c Sv, om een schikking aan te gaan met de verdachte ter (gehele of gedeeltelijke) ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Een redelijke wetstoepassing brengt volgende Hoge Raad met zich mee dat de officier van justitie de rechter-commissaris over de totstandkoming en inhoud van de schikking informeert, zodat kenbaar is dat deze schikking tot stand is gekomen.<sup>14</sup> In lijn met het reparatoire karakter van de ontneming, dat inhoudt dat aan een veroordeelde wordt ontnomen wat hem rechtens niet toekomt, kan de officier van justitie met de kroongetuige geen afspraken maken die ertoe leiden dat de kroongetuige vanwege die

---

<sup>11</sup> Deze vragen betreffen de beslissing van de rechter over (a) de geldigheid van de dagvaarding, de bevoegdheid van de rechter tot kennisneming van het tenlastegelegde feit en de ontvankelijkheid van den officier van justitie en of er redenen zijn voor schorsing van de vervolging en (b) de vraag of bewezen is dat het feit door den verdachte is begaan, en zo ja, welk strafbaar feit het bewezen verklaarde volgens de wet oplevert, de beslissing over de strafbaarheid van den verdachte en over de oplegging van een straf of maatregel.

<sup>12</sup> Hoge Raad 23 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:600, 3.8.

<sup>13</sup> Hoge Raad 23 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:600, 6.2, 6.3 en 6.4.

<sup>14</sup> Hoge Raad 23 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:600, 3.10.

hoedanigheid "korting" krijgt op vastgesteld wederrechtelijk verkregen voordeel. Dit past bij het uitgangspunt dat misdaadgeld in beginsel altijd moet worden afgepakt.

De hoofdlijnen van het wetsvoorstel worden in de volgende paragraaf nader toegelicht.

### **3. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel**

#### *3.1 Verbreding mogelijkheid voor strafvermindering (wijziging artikelen 44a Sr en 226k Sv)*

Voorgesteld wordt aan artikel 44a Sr een nieuwe strafverminderingsgrond toe te voegen op grond waarvan de onvoorwaardelijke gevangenisstraf volledig kan worden omgezet in een voorwaardelijke gevangenisstraf, bij kroongetuigen van wie de getuigenverklaring zo belangrijk is voor de opsporing en vervolging van één of meerdere 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. De bestaande regeling, die de mogelijkheid biedt van een strafkorting tot maximaal de helft bij een onvoorwaardelijke tijdelijke vrijheidsstraf, lijkt vooral aantrekkelijk voor getuigen die zelf ook van zeer zware delicten worden verdacht. Ingeval van een strafeis van onvoorwaardelijke gevangenisstraf van een behoorlijke duur, bijvoorbeeld twintig jaar, kan de tijd die in de gevangenis moet worden doorgebracht aanzienlijk worden verminderd, in dit voorbeeld met tien jaar. Met dit voorstel wordt beoogd de kroongetuigenregeling open te stellen voor een andere categorie van getuigen dan degenen op wie de bestaande regeling is toegesneden. Deze andere categorie betreft getuigen die zijn betrokken bij de misdrijven waarvoor een afspraak wettelijk is toegestaan maar die zelf daarbij een minder zwaarwegende rol hebben vervuld.

Redengevend voor deze verruiming is in de behoefte aan ruimere toezeggingsmogelijkheden om verdachten die een ondersteunende rol hebben vervuld in één of meerdere ernstige misdrijven te bewegen tot het verklaren over de hoofdverdachten met een leidende of anderszins bepalende rol binnen de groepering.

Voorbeelden hiervan zijn de volgende (praktijk)situaties:

- De havenmedewerker die is betrokken bij de import van een grote partij harddrugs, en die bereid is te verklaren over de organisator of geldschietster achter het transport;
- De expediteur die diensten verleent aan een fruithandelaar en die structureel betrokken is bij het binnenhalen van containers met drugs;
- De crimineel die is gespecialiseerd in het stelen van dure snelle auto's, die vervolgens klaar worden gezet voor later gebruik door daders van plofkraak of liquidaties (ECLI:NL:GHAMS:2018:2723);
- De boekhouder die in een omvangrijke fraudezaak kan verklaren over een netwerk van hoofdverdachten;
- De 'insider' binnen een netwerk van ondergronds bankieren, die door het vertrouwen van de andere verdachten kan verklaren over de structuur van het gehele netwerk.

Zoals uit de voorbeelden blijkt, kunnen het zowel personen zijn die zelf in de onderwereld opereren, als personen die vanuit de bovenwereld bij georganiseerde criminaliteit betrokken zijn geraakt. Gemeenschappelijk kenmerk is dat zij vanwege hun ondersteunende (dienstverlenende) rol beschikken over cruciale informatie over bijvoorbeeld de opdrachtgevers en investeerders in drugstransporten. De personen die vanuit de bovenwereld betrokken zijn geraakt betreffen personen die vanuit een legitieme beroepsuitoefening als 'facilitator' in de criminele activiteiten van de groepering zijn betrokken maar daarmee willen stoppen. Juist deze ondersteunende figuren, die vanuit een legale beroepspraktijk als ondernemer of financieel dienstverlener betrokken zijn geraakt bij zware georganiseerde criminaliteit, worden afgeschrikt door de gevolgen van een deal. Zij raken hun legale praktijk kwijt, stellen zich als verklikker bloot aan de dreiging vanuit de georganiseerde criminaliteit, én gaan ook nog de gevangenis in. De verwachting is dat bij de

mogelijkheid om een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf voor 100 procent om te zetten in een voorwaardelijke vrijheidsstraf, meer bereidheid ontstaat om te verklaren; zij hoeven dan niet de gevangenis in. Als zij echter toch in de fout zouden gaan, dan wordt de voorwaardelijke straf alsnog tenuitvoergelegd. Dit biedt het openbaar ministerie flexibiliteit en de mogelijkheid om in voorkomend geval een getuige te vrijwaren van het uitzitten van een gevangenisstraf, terwijl tevens is verzekerd dat een in verhouding tot de strafeis evenredig voorwaardelijk deel resteert als een stok achter de deur. De grens van zes jaar is geformuleerd op basis van de praktijk, waarbij in ernstige zaken vaak sprake is van ondersteunende spelers tegen wie een dergelijke strafeis reëel is, naast hoofdrolspelers tegen wie een aanzienlijk hogere straf wordt geëist.

Hierbij geldt een aanvullend proportionaliteitsvereiste, namelijk dat de getuigenverklaring zo belangrijk is voor de opsporing en vervolging van één of meerdere ernstige misdrijven, dat de strafvermindering gelet op het geringe aandeel van de getuige in dat misdrijf of die misdrijven daarmee in verhouding is. Voor de ruimere straffkorting is essentieel dat met een (relatief) kleine vis een grote vis kan worden gevangen, en aldus een criminele groepering of crimineel netwerk kan worden opgerold waarover politie en justitie op andere wijze niet het bewijsmateriaal kunnen verzamelen dat nodig is om ernstige misdrijven op te sporen en de kopstukken aan te pakken. In een concreet geval zal de officier van justitie de ruimere straffkorting zowel binnen het openbaar ministerie als bij de rechter-commissaris en de zittingsrechter moeten kunnen verantwoorden. De verruiming tot maximaal 100 procent strafomzetting naar een voorwaardelijke vrijheidsstraf als mogelijke toezegging in een strafzaak, betekent nadrukkelijk niet dat het toezeggen van strafrechtelijke immuniteit mogelijk wordt gemaakt. De officier kan toezeggen de strafeis om te zetten in een strafeis van maximaal zes jaar voorwaardelijke gevangenisstraf, niet in 'geen straf'. Daarnaast beslist de rechter sowieso uiteindelijk altijd over de daadwerkelijk op te leggen straf.

Ten aanzien van de eerdergenoemde verschillende opties voor strafvermindering van het rapport Crijns wordt aldus gekozen voor een tussenvorm. Dat wil zeggen dat gekozen wordt voor een gedifferentieerd model, waarbij verruiming van de straffkorting is voorbehouden aan een bepaalde categorie van getuigen, voor wie een lagere strafeis aangewezen is vanwege het geringe aandeel in het strafbare feit of de strafbare feiten waarover hij verklaart. Daarbij is gekozen voor de mogelijkheid om het onvoorwaardelijke gedeelte van de vrijheidsstraf volledig om te zetten in een voorwaardelijk gedeelte, waarbij de bepaling van de strafvermindering in het individuele geval aan de praktijk wordt gelaten. Voordeel van deze benadering is dat de regeling niet zozeer is gericht op de geharde criminelen, die zijn gepikt en gemazeld in de georganiseerde misdaad, als wel op degenen die een ondersteunende rol hebben vervuld en vanwege die rol over waardevolle informatie beschikken over degenen die leiding hebben gegeven aan de criminele activiteiten, daartoe opdracht hebben gegeven of anderszins een meer prominente rol hebben vervuld in de strafbare feiten.

Aanvullend voordeel is dat de getuigen, die een meer ondersteunende rol hebben vervuld in het feitencomplex, vanwege hun specifieke expertise mogelijk kunnen verklaren over een andere categorie van strafbare feiten dan drugsdelicten of levensdelicten als liquidaties, die binnen het georganiseerd verband zijn beraamd of gepleegd. Daarvoor kan worden gedacht aan strafbare feiten als witwassen, fraude of corruptie. Hiermee kan meer inzicht worden verkregen in geldstromen, financiële constructies en de daarbij behorende netwerken.

In aansluiting op de wijziging van artikel 44a Sr wordt ook artikel 226k Sv aangepast, zodat met betrekking tot een reeds veroordeelde getuige – onder dezelfde voorwaarden als genoemd in artikel 44a Sr – gratieverlening voor meer dan de helft van de straf mogelijk wordt.

De voorgestelde wetswijzigingen raken niet aan de kaders van de bestaande kroongetuigenregeling. Dit betekent dat de afspraak met een kroongetuige, tegen wie de reële strafeis maximaal zes jaar onvoorwaardelijke gevangenisstraf bedraagt, uitsluitend betrekking kan hebben op een getuigenverklaring in het kader van een opsporingsonderzoek naar misdrijven, als omschreven in artikel 67, eerste lid, Sv die gepleegd zijn in georganiseerd verband en gezien hun

aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren of naar misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld. Voor kroongetuigen tegen wie de reële strafeis meer dan zes jaar bedraagt blijft uitsluitend een vermindering van de strafeis mogelijk van maximaal de helft van de onvoorwaardelijke tijdelijke vrijheidsstraf, taakstraf of geldboete. Bij deze zwaarste categorie verdachten is ruimere strafkorting disproportioneel. In de praktijk wordt ook geen behoefte gevoeld om bij deze categorie ruimere toezeggingen te doen.

### *3.2 Wettelijke inkadering van de getuigenbescherming (wijziging artikel 226l Sv)*

Voorgesteld wordt de getuigenbescherming nader wettelijk in te kaderen door de hoofdelementen van de regeling vast te leggen in artikel 226l Sv en de bestaande delegatiegrondslag zodanig aan te passen, dat hierover nadere regels op het niveau van een algemene maatregel van bestuur kunnen worden gesteld. Het eerste element dat in de wet wordt vastgelegd betreft de bijzondere zorgplicht van de Staat voor de feitelijke bescherming van getuigen en andere personen, voor zover daartoe een dringende noodzaak is ontstaan als gevolg van de door hen verleende medewerking aan de met opsporing en vervolging belaste autoriteiten en daarmee verband houdend overheidsoptreden. Deze bijzondere zorgplicht vloeit voort uit het EVRM. In artikel 2 van het EVRM, dat bepaalt dat het recht op leven wordt beschermd door de wet, leest het Europese Hof voor de rechten van de mens (EHRM) een positieve verplichting voor staten om passende maatregelen te treffen ter bescherming van de levens van degenen binnen hun jurisdictie. De bijzondere zorgplicht van de Staat is niet beperkt tot getuigen maar kan ook strekken tot de feitelijke bescherming van personen die in een nauwe betrekking staan tot voornoemde getuigen en personen, zoals de kinderen, naaste familieleden of andere personen die met hen in een nauwe betrekking staan. Verder wordt in de wet vastgelegd dat op grond van deze zorgplicht een inspanningsverplichting bestaat voor de Staat om beschermingsmaatregelen te treffen die redelijkerwijs noodzakelijk zijn ter bescherming van vorenbedoelde bedreigde personen. Deze beschermingsmaatregelen zijn erop gericht ervoor te zorgen dat de bedreigde personen niet traceerbaar zijn voor derden en ondersteuning krijgen bij de opbouw van een zelfstandig nieuw bestaan. Dit betekent dat de betrokkenen kunnen worden opgenomen in een getuigenbeschermingsprogramma. De beschermingsmaatregelen worden getroffen op basis van vrijwilligheid van de betrokkene. Als de betrokkene niet instemt met de opname in een getuigenbeschermingsprogramma of met het treffen van beschermingsmaatregelen binnen het getuigenbeschermingsprogramma dan zal dit invloed hebben op de reikwijdte van de zorgplicht van de Staat.

Bij de beoordeling van de dringende noodzaak tot het treffen van beschermingsmaatregelen worden alle relevante feiten en omstandigheden in aanmerking genomen. De dringende noodzaak wordt periodiek getoetst. Bij nieuwe of veranderde feiten en omstandigheden kunnen maatregelen worden gewijzigd, niet verlengd (na het aflopen van de looptijd van de maatregel) of beëindigd (tijdens de looptijd van de maatregel). De besluitvorming hieromtrent vindt plaats door het College van procureurs-generaal.

De bedreigde persoon wordt gebonden aan een wettelijke geheimhoudingsplicht, en krijgt het wettelijke recht op bijstand van een advocaat voor het aangaan, wijzigen of beëindigen van de getuigenbeschermingsovereenkomst.

Tot slot wordt in de wet vastgelegd dat bij het stellen van nadere regels over getuigenbescherming onderscheid kan worden gemaakt tussen kroongetuigen en andere bedreigde personen.

De nadere uitwerking van de getuigenbescherming heeft betrekking op de praktische maatregelen en de procedure rond het treffen van beschermingsmaatregelen. Dit zal bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld, zoals thans ook het geval met het Besluit getuigenbescherming. Een nieuw Besluit getuigenbescherming zal onder meer duidelijkheid bieden over de afspraken die mogelijk zijn op het gebied van getuigenbescherming, waaronder de kring van personen die in

aanmerking komen voor beschermingsmaatregelen, het type beschermingsmaatregelen, de financiële ondersteuning, de rechten en plichten van de bedreigde persoon en de Staat, de toetsing van de dringende noodzaak, en het wijzigen of beëindigen van de beschermingsmaatregelen.

### *3.3 Steviger verankeren van de gevolgen van niet nakoming van de kroongetuigenovereenkomst (wijziging artikel 44a Sr en Gratiwet)*

Voorgesteld wordt 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 strafvermindingsgronden in artikel 44a Sr waarbij omzetting plaatsvindt van een onvoorwaardelijke naar een voorwaardelijke straf. Dit betreft twee voorwaarden bij zowel de nieuwe strafvermindingsgrond als de huidige strafvermindingsgrond in het tweede lid, onder b. De eerste 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 tweede voorwaarde is dat de getuige daadwerkelijk een verklaring aflegt.

Verder wordt voor de nieuwe strafvermindingsgrond bepaald dat de duur van de voorgestelde proeftijd gelijk is aan de duur van de voorwaardelijke vrijheidsstraf, met een minimale duur van drie jaar. Bij toepassing van de nieuwe strafvermindingsgrond zal de officier van justitie een onvoorwaardelijke gevangenisstraf eisen met een proeftijd ter hoogte van de duur van de onvoorwaardelijke gevangenisstraf die hij oorspronkelijk voornemens was te eisen en van minimaal drie jaar. Dit betekent een voorwaardelijke gevangenisstraf en een proeftijd voor de duur van maximaal zes jaar. De redenering is dat een getuige die vanuit de bovenwereld betrokken is geraakt bij ernstige criminaliteit maar eruit wil stappen, blijk geeft van zijn oprechte wil door inderdaad niet meer betrokken te zijn bij ernstige strafbare feiten. Van die forse voorwaardelijke straf gaat te weinig dreiging uit als de proeftijd niet van een evenredige duur is. Op die manier is er een stok achter de deur om, wanneer de kroongetuige gedurende de proeftijd niet zou verklaren of toch (weer) strafbare feiten zou plegen, de voorwaardelijk opgelegde gevangenisstraf alsnog ten uitvoer te leggen. Bij toepassing van de reeds bestaande strafvermindingsgrond zal de officier van justitie omzetting van de helft van het onvoorwaardelijke deel van een vrijheidsstraf eisen met een proeftijd ter hoogte van de duur van de voorwaardelijke straf, en van minimaal drie jaar. Dit betekent bijvoorbeeld dat, als een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van twintig jaar wordt omgezet in een onvoorwaardelijk deel van tien jaar met een voorwaardelijk deel van tien jaar, de proeftijd eveneens tien jaar zal zijn.

De voor de kroongetuige voorgestelde regeling van een proeftijd die gelijk is aan de duur van de voorwaardelijke vrijheidsstraf en die minstens drie jaar duurt, wijkt af van de proeftijd die geldt bij de algemene regeling van voorwaardelijke veroordeling in het Wetboek van Strafrecht. Op grond van die regeling bedraagt de proeftijd ten hoogste drie jaar, en ten hoogste tien jaar als er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde weer een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen of dat de gezondheid of het welzijn van een of meer dieren benadeelt (artikel 14b, tweede lid, Sr). De proeftijd zal voor een kroongetuige in de regel dus langer zijn dan voor andere veroordeelden. Hierdoor dient de proeftijd langer als stok achter de deur, voor het geval de kroongetuige toch (weer) strafbare feiten zou plegen of toch geen verklaring zou afleggen. Dit laat onverlet de mogelijkheid van een proeftijd van ten hoogste tien jaar als er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de kroongetuige wederom een misdrijf zal begaan dat is gericht tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen (artikel 14b, tweede lid, Sr). Voor de opgelegde geldboete en taakstraf wordt de proeftijd vastgesteld op grond van de algemene regeling van artikel 14b Sr.

In aansluiting op de bovenbeschreven regeling voor een verdachte kroongetuige 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. De voorwaarden zijn gelijk aan de voorwaarden die gelden bij de omzetting van een (deel van de) onvoorwaardelijke straf naar een voorwaardelijke straf. De algemene voorwaarde is dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit. Daarnaast geldt de voorwaarde dat de veroordeelde een getuigenverklaring aflegt. De proeftijd is gelijk aan de duur van de voorwaardelijke gratieverlening (voorgestelde artikel 14, tweede lid, Gratiwet), evenals in de voorgestelde regeling voor een verdachte kroongetuige. Daarbij geldt eveneens een minimumduur voor de proeftijd van tenminste drie jaar. De Gratiwet kent een proeftijd van ten hoogste twee jaar (artikel 14, eerste lid, Gratiwet). Om te voorkomen dat een veroordeelde kroongetuige een kortere proeftijd krijgt dan een verdachte kroongetuige en vanwege die hiervoor genoemde redenen, duurt de proeftijd in geval van een kroongetuige ten minste drie jaar. Voor de opgelegde geldboete en taakstraf wordt de proeftijd vastgesteld op grond van de algemene regeling voor de voorwaardelijke gratiëring, in artikel 14, eerste lid, van de Gratiwet.

#### **4. Verhouding tot fundamentele rechten**

##### *4.1. Inleiding*

De toepassing van de kroongetuigenregeling raakt aan fundamentele rechten van burgers. Deze rechten zijn vastgelegd in het Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest) en de Grondwet. De werking van het Handvest is beperkt tot situaties die verband houden met EU-recht, wanneer de lidstaten het recht van de Unie ten uitvoer brengen (artikel 51, eerste lid, Handvest). De wettelijke regeling van de kroongetuige heeft geen verband met EU-regelgeving, zodat het Handvest niet van toepassing is. De verhouding met het Handvest blijft hier verder dan ook buiten beschouwing. De Grondwet garandeert het recht op een eerlijk proces (artikel 17 GW). Het gebruik van getuigenverklaringen in strafzaken, waaronder de verklaring van een kroongetuige, raakt aan het recht op een eerlijk proces. Het recht op een eerlijk proces van de verdachte is eveneens vastgelegd in artikel 6 van het EVRM. De bescherming van getuigen houdt nauw verband met de door hen verleende medewerking aan de opsporing en vervolging van ernstige strafbare feiten. Daardoor lopen de getuigen – en ook hun naasten – risico voor hun leven of gezondheid. Dit raakt aan het recht op leven, dat wordt beschermd in artikel 2 van het EVRM. Dit raakt eveneens aan het in artikel 3 van het EVRM vastgelegde folterverbod, dat een verplichting bevat voor de overheid om de burgers voldoende bescherming te bieden tegen geweld of mishandeling. De toepassing van beschermingsmaatregelen heeft een grote impact op het privé- en gezinsleven van de kroongetuige en zijn familieleden. Dit is in het bijzonder het geval als de kroongetuigen en zijn naaste familieleden worden opgenomen in een getuigenbeschermingsprogramma. Het recht op de bescherming van het privé-, familie- en gezinsleven is vastgelegd in artikel 8 van het EVRM. In dit verband kan ook worden gewezen op artikel 2 van het vierde protocol bij het EVRM, dat voorziet in de vrijheid van verplaatsing. De precieze betekenis en reikwijdte van de fundamentele rechten zoals die zijn neergelegd in het EVRM worden in de praktijk geïnterpreteerd en daarmee ingekaderd door het Europese Hof tot bescherming van de Rechten van de Mens (EHRM). De jurisprudentie van het EHRM heeft de nodige aanknopingspunten opgeleverd voor de eisen die moeten worden gesteld aan de inzet van kroongetuigen. Hieronder wordt nader ingegaan op de jurisprudentie van het EHRM met betrekking tot de inzet van kroongetuigen. Daarbij wordt eerst ingegaan op het gebruik van getuigenverklaringen in strafzaken en daarna op de getuigenbescherming.

##### *4.2. Het gebruik van getuigenverklaringen in strafzaken*

###### *4.2.1 Het recht op een eerlijk proces*

Artikel 6, eerste lid, van het EVRM en ook artikel 17, eerste lid, van de Grondwet garanderen dat eenieder, bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een

onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. Het derde lid omvat het recht van eenieder tegen wie een vervolging is ingesteld de getuigen à charge te ondervragen of te doen ondervragen, en het oproepen en de ondervraging van getuigen à décharge te doen plaatsvinden onder dezelfde voorwaarden als het geval is met de getuigen à charge. Dit vormt een specifiek aspect van het recht op een eerlijk proces, dat nog meer in het geding is wanneer voor het bewijs gebruik wordt gemaakt van een verklaring van een getuige die zelf wordt verdacht van een strafbaar feit en aan wie in ruil voor het afleggen van een verklaring strafvermindering in het vooruitzicht wordt gesteld.

De jurisprudentie van het EHRM over het gebruik van getuigenverklaringen in strafzaken, gebaseerd op artikel 6, eerste en derde lid, van het EVRM, geeft op hoofdlijnen het volgende beeld. Het EHRM toetst of de strafprocedure in haar geheel beschouwd en in het bijzonder de wijze waarop het bewijs is aangedragen, eerlijk is verlopen.<sup>15</sup> Daarbij hecht het EHRM er veel waarde aan dat het bewijsmateriaal ter terechtzitting wordt overgelegd, zodat de verdachte de verklaringen van getuigen kan betwisten in aanwezigheid van de rechter (onmiddellijkheidsbeginsel). Het EHRM acht het onmiddellijkheidsbeginsel een belangrijke waarborg in een strafprocedure, want op grond hiervan kan de rechter oordelen over de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van getuigenverklaringen, en daarmee over de gegrondheid van de beschuldigingen.<sup>16</sup> Uitzonderingen op deze regel zijn mogelijk maar mogen niet de rechten van de verdediging beperken die, als regel, vereisen dat de beklaagde een adequate en behoorlijke gelegenheid wordt gegeven om de getuige te ondervragen. In het geval een getuige niet ter terechtzitting is verschenen ofwel is verschenen maar de aangeklaagde of diens raadsman onvoldoende gelegenheid is geboden om de getuige te ondervragen, onderzoekt het EHRM de consequenties daarvan op basis van drie stappen: (a) of er een goede reden was voor het horen van de getuige in afwezigheid van de beklaagde, (b) of het bewijs op basis van de verklaring de uitsluitende of doorslaggevende basis vormde voor de veroordeling, en (c) of er voldoende compenserende waarborgen waren als tegenwicht voor de problemen voor de verdediging vanwege het ontbreken van de mogelijkheid tot een directe confrontatie met de getuige.<sup>17</sup> Deze stappen hangen onderling samen en, met elkaar samengenomen, dienen om vast te stellen of de strafprocedure in zijn geheel eerlijk is verlopen. Het kan in een concreet geval aangewezen zijn om deze stappen in een andere volgorde te onderzoeken.<sup>18</sup>

Daarnaast heeft het EHRM zich bij verschillende gelegenheden meer specifiek uitgelaten over het gebruik van verklaringen van getuigen in strafzaken in ruil voor een tegenprestatie. Aan de jurisprudentie kunnen de volgende relevante aandachtspunten worden ontleend:

- Het EHRM ziet als voornaamste zorg onder artikel 6, eerste lid, van het EVRM, de beoordeling van de eerlijkheid van de procedure in zijn geheel.<sup>19</sup> Daarbij betreft het EHRM de rechten van de verdediging maar ook de rechten van het publiek en de slachtoffers dat misdaad adequaat wordt vervolgd en, waar nodig, ook de rechten van getuigen.
- Het EHRM ziet het niet als zijn rol om de toelaatbaarheid van specifieke vormen van bewijs te beoordelen. Dit laat het EHRM aan de staten die zijn aangesloten bij het EVRM.<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> Graviano v. Italy, no. 10075/02, 10 februari 2005, par. 36.

<sup>16</sup> Krasniki v. the Czech Republic, no. 51277/99, 28 februari 2006, par. 75, , Graviano v. Italy, par. 38 en Manolachi v. Romenia, no. 36605/04, 5 maart 2013, par. 40 en 49.

<sup>17</sup> Schatschaschwili v. Germany, no. 9154/10, 15 december 2015, par. 107, Fikret Karahan v. Turkey, no. 53848/07, 16 maart 2021, par. 37-40. In deze zaak verklaarde de getuige in ruil voor een tegenprestatie maar dit element lijkt niet van essentieel belang voor de redenering en het oordeel van het EHRM.

<sup>18</sup> Schatschaschwili, par. 118.

<sup>19</sup> Habran and Dalem v. Belgium, nos. 43000/11 en 49380/11, 17 januari 2017, par. 106. en Adamčo v. Slovakia, no. 45084/14, 12 november 2019, par. 56.

<sup>20</sup> Habran, par. 95, Shiman v. Romania, no. 12512/07, 2 juni 2015, par. 31 en Adamčo, par. 56.

- Het EHRM erkent het belang van het instrument van de kroongetuige voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit<sup>21</sup>, en acht het gebruik van een kroongetuige als zodanig niet in strijd met het recht op een eerlijk proces.<sup>22</sup>
- Het EHRM is zich bewust van de risico's van het gebruik van de verklaring van een kroongetuige. Het gebruik van verklaringen van getuigen in ruil voor immuniteit of andere voordelen kan leiden tot twijfel over betrouwbaarheid van de verklaring en daarmee over de eerlijkheid van het proces tegen de beschuldigde en kan volgens het EHRM lastige vragen oproepen omdat dergelijke verklaringen naar hun aard vatbaar zijn voor manipulatie en uitsluitend kunnen worden afgelegd vanwege de in het vooruitzicht gestelde voordelen, of persoonlijke wraak.<sup>23</sup>
- Het gebruik van verklaringen van dubieuze origine maakt een eerlijk proces niettemin niet onmogelijk.<sup>24</sup> Het EHRM beoordeelt alle omstandigheden van het concrete geval om te beoordelen of het gebruik van een getuige die voordeel heeft verkregen in ruil voor een verklaring afbreuk doet aan het recht op een eerlijk proces.

In dit verband overwoog het EHRM:

- in de zaak *Cornelis* dat de nationale gerechten zich wel bewust hebben getoond van de risico's, moeilijkheden en valkuilen rond afspraken met criminele getuigen. In de betreffende rechterlijke uitspraken waren alle aspecten van de afspraken uitgebreid en zorgvuldig onderzocht, waarbij gepaste aandacht was geschonken aan de talrijke bezwaren die door de verdediging naar voren waren gebracht.
- in de zaak *Habran* dat de getuigen niet anoniem waren en hun identiteiten bekend bij de eisers, dat ook andere bewijsmiddelen in overweging zijn genomen, en dat – het EHRM achtte dit heel belangrijk – in geen enkel stadium van het proces de eiser is weerhouden van het betwisten van de betrouwbaarheid van de getuigen of van de inhoud of betrouwbaarheid van hun verklaringen.
- in de zaak *Adamčo* dat het onderzoek van de rechters van een verklaring van een kroongetuige tekort schoot. In het licht van de aanzienlijke tegenprestatie die de kroongetuige had bedongen, en die slechts deels bekend was bij de rechters, leek dit bewijs in het proces te zijn behandeld als normaal bewijsmateriaal.<sup>25</sup> Het EHRM merkt op dat de grondigheid van het onderzoek van het bewijs van een medeplichtige in correlatie staat tot het belang van het voordeel dat de medeplichtige verkrijgt in ruil voor het bewijs dat hij of zij levert.<sup>26</sup> Het onderzoek naar de omstandigheden van het concrete geval in de zaak *Adamco* leidde het EHRM tot de conclusie dat – anders dan in *Habran* – het gebruik van de verklaring van een getuige in het proces niet vergezeld ging van voldoende waarborgen om de eerlijkheid van het proces als geheel ('overall') te garanderen.<sup>27</sup>

Voor een nadere uitleg van de betekenis van de jurisprudentie van het EHRM over artikel 6 van het EVRM voor de inzet van kroongetuigen in strafzaken kan worden verwezen naar verschillende wetenschappelijke publicaties.<sup>28</sup> In het eerdergenoemde rapport Crijns worden drie belangrijke elementen naar voren gebracht voor de toetsing van de verklaring van een kroongetuige aan artikel 6 van het EVRM. Dit betreft in de eerste plaats de mogelijkheid voor de verdediging om de verklaringen van de kroongetuige te betwisten. Daartoe moet aan de verdediging voldoende informatie beschikbaar zijn gesteld en moet hem de gelegenheid worden geboden de getuige te (doen) ondervragen om de betrouwbaarheid van de getuige en de inhoud van diens verklaring te

<sup>21</sup> *Cornelis v. the Netherlands*, no. 994/03, 25 mei 2004, par. blz. 15 en *Shiman*, par. 33.

<sup>22</sup> *Habran and Dalem*, par. 101.

<sup>23</sup> *Cornelis*, blz. 15, *Habran*, par. 100, *Shiman* par. 33 en *Adamčo*, par. 59.

<sup>24</sup> *Habran*, par. 102, *Cornelis*, blz. 15: 'However, the use of these kinds of statements does not in itself suffice to render the proceedings unfair. (...) This depends on the particular circumstances in each case.'

<sup>25</sup> *Adamčo*, par. 68: 'To the contrary, it would rather appear that this evidence was examined and assessed by the domestic courts as any ordinary evidence would be.'

<sup>26</sup> *Adamčo*, par. 69.

<sup>27</sup> *Adamco*, par. 71.

<sup>28</sup> J.H. Crijns, M.J. Dubelaar & K.M. Pitcher, *Collaboration with Justice in the Netherlands, Germany, Italy and Canada*, par. 2.6, annotatie prof.mr. J.H. Crijns bij EHRM, 12 november 2019, no. 45084/14, (*Adamčo v. Slovakia*), en annotatie M.J. Dubelaar bij EHRM, 16 maart 2021, no. 53848/07 (*Fikret Karahan v. Turkey*).

kunnen betwisten. Aldus moet de verdediging op de hoogte zijn van de identiteit van de kroongetuige. Dit betreft in de tweede plaats de mate van onderzoek waaraan de verklaring tijdens het proces is onderworpen. De feitenrechter moet zich voldoende bewust zijn van de risico's van afspraken met criminelen en de verklaringen van degene die meewerkt met opsporing en vervolging met de nodige zorgvuldigheid beoordelen. Dit betreft tenslotte het gebruik van de verklaring. Van belang is dat de verklaring niet het enige of beslissende bewijs vormt tegen de beschuldigde en zelfs als dit wel het geval is, dat er voldoende compenserende maatregelen zijn getroffen zodat de verklaring als voldoende betrouwbaar kan worden aangemerkt.<sup>29</sup>

#### *4.2.2 De jurisprudentie van de Nederlandse rechter*

Ook bij de Nederlandse rechter wordt een beroep gedaan op het in het EVRM vastgelegde recht op een eerlijk proces, in relatie tot het gebruik van verklaringen van kroongetuigen in strafzaken. In het arrest van het gerechtshof Amsterdam van 27 juni 2017 (Passage) werd door het gerechtshof vooropgesteld dat uit de wetsgeschiedenis kan worden afgeleid dat de wetgever de beoordeling van de betrouwbaarheid van de verklaringen van de kroongetuige als de kerntaak voor de zittingsrechter beschouwt. De eerlijkheid van het strafproces als bedoeld in artikel 6 EVRM kan in het geding zijn bij de beoordeling van verweren (gevoerd op de voet van artikel 359a Sv) en ook als zelfstandige toetssteen, namelijk als wordt geklaagd over gevolgen die de inhoud van de afspraak beweerdelijk heeft gehad op de volledigheid of kwaliteit van het onderzoek ter terechtzitting. Daarbij werd gewezen op de bijzondere motiveringsplicht bij het gebruik van een verklaring van een kroongetuige (artikel 360, tweede lid, Sv).<sup>30</sup> De Hoge Raad oordeelde in cassatie dat het is voorbehouden aan de zittingsrechter die over de feiten oordeelt om, binnen de door de wet getrokken grenzen, van het beschikbare materiaal datgene tot het bewijs te bezigen wat hem uit een oogpunt van betrouwbaarheid daartoe dienstig voorkomt en datgene terzijde te stellen wat hij voor het bewijs van geen waarde acht. Ten aanzien van deze beslissing gelden, indien die verklaring voor de bewijsvoering wordt gebruikt, geen andere wettelijke bewijs(motiverings)voorschriften dan die van de artikelen 344a, 359, en 360 Sv. Op grond van artikel 360, tweede en vierde lid, Sv behoort de rechter, indien hij de verklaring van de kroongetuige voor het bewijs gebruikt, dat gebruik nader te motiveren. Dit betekent dat de rechter ervan blijk dient te geven zelfstandig de betrouwbaarheid van de verklaring te hebben onderzocht. De rechter is bovendien gehouden, indien hij afwijkt van een door de verdachte uitdrukkelijk onderbouwd standpunt dat ertoe strekt dat vanwege onregelmatigheden bij de totstandkoming van de afspraak de verklaring van de getuige niet betrouwbaar kan worden geacht, in het bijzonder de redenen op te geven die daartoe hebben geleid op grond van artikel 359, tweede lid, tweede zin, Sv. Ingeval van een verweer van de verdachte dat sprake is van een vormverzuim kan de rechter onder omstandigheden eveneens gehouden zijn een met redenen omklede beslissing te geven. Overigens verzet het voorschrift van artikel 344a Sv, dat inhoudt dat de rechter het bewijs dat de verdachte het tenlastegelegde feit heeft begaan niet uitsluitend kan aannemen op grond van verklaringen van kroongetuigen, zich volgens de Hoge Raad er niet tegen dat de bewezenverklaring in beslissende mate wordt aangenomen op grond van de verklaring van de kroongetuige.<sup>31</sup>

#### *4.2.3 Toetsing van de wettelijke regeling aan het recht op een eerlijk proces*

Op grond van het vorenstaande moet worden vastgesteld dat de Nederlandse kroongetuigenregeling voldoet aan de eisen van het EVRM en de Grondwet. Hiervoor zijn de volgende elementen van belang. De getuige wordt op naam gehoord (artikel 226j, tweede lid, Sv). De rechtmatigheid van de toezegging en de betrouwbaarheid van de verklaring is voorwerp van rechterlijke toetsing. In eerste instantie door de rechter-commissaris, die de rechtmatigheid van de afspraak toetst en een oordeel geeft over de betrouwbaarheid van de getuige (artikelen 226g, derde lid, en 226h, derde lid, Sv). De verdediging is in de gelegenheid om de kroongetuige te

<sup>29</sup> J.H. Crijns, M.J. Dubelaar & K.M. Pitcher, Collaboration with Justice in the Netherlands, Germany, Italy and Canada, blz. 19.

<sup>30</sup> Gerechtshof Amsterdam, 29 juni 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:2496, par. 1.6.2.

<sup>31</sup> Hoge Raad 23 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:600, par. 3.14, 3.15 en 3.16.

ondervragen en de verklaringen van de kroongetuige te betwisten, zowel bij de rechter-commissaris als ter terechtzitting. De zittingsrechter is gehouden het waarheidsgehalte nogmaals te waarderen. Daarbij gelden aanvullende regels voor het bewijs. Het bewijs dat de verdachte het tenlastegelegde feit heeft begaan, kan door de rechter niet uitsluitend worden aangenomen op grond van verklaringen van kroongetuigen (artikel 344, vierde lid Sv). Indien het bewijs mede wordt aangenomen op de verklaring van een kroongetuige, geeft het vonnis daarvan in het bijzonder de reden (artikel 360, tweede lid, Sv).

De verschillende voorstellen tot verbetering van de kroongetuigenregeling brengen geen wijziging in de bovenbeschreven kenmerken van de wettelijke regeling. Dit betekent dat in beginsel kan worden aangenomen dat met dit wetsvoorstel geen inbreuk wordt gemaakt op de waarborgen van artikel 6 van het EVRM en artikel 17, eerste lid, van de Grondwet. Dit neemt niet weg dat de mogelijkheid om een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf voor 100 procent om te zetten in een voorwaardelijke vrijheidsstraf het risico met zich meebrengt dat de verklaring onbetrouwbaar is. Om te voorkomen dat *wel* inbreuk wordt gemaakt op artikel 6 van het EVRM of artikel 17 van de Grondwet, en het recht op een eerlijk proces van de verdachte wordt ondermijnd, is het van belang dat het gebruik van de verklaring met voldoende waarborgen is omkleed. In dit verband is het oordeel van het EHRM in de zaak *Adamčo* relevant, dat de grondigheid van het onderzoek naar het bewijs dat afkomstig is van een medeplichtige in correlatie staat tot het belang van het voordeel dat de medeplichtige verkrijgt in ruil voor het bewijs dat hij of zij levert. Dit onderstreept de noodzaak van een zorgvuldige toetsing van de verklaring van een kroongetuige voordat deze wordt gebruikt voor het bewijs. In dit opzicht bevat de bestaande regeling voldoende waarborgen. Het is aan de feitenrechter om dit goed toe te passen. Ter illustratie kan worden verwezen naar de bovengenoemde arresten in de zaak *Passage*.

#### *4.3 De getuigenbescherming*

##### *4.3.1 Het recht op leven, het verbod op foltering, het respect voor het privé- en familieleven en het vierde protocol EVRM*

Artikel 2 van het EVRM beschermt het recht op leven. Het eerste lid bepaalt dat het recht van een ieder op leven wordt beschermd door de wet. Het tweede lid bepaalt dat de beroving van het leven niet wordt geacht in strijd met dit artikel te zijn geschied ingeval zij het gevolg is van het gebruik van geweld dat absoluut noodzakelijk is. Artikel 2 van het EVRM kent niet rechtstreeks een recht op leven toe, maar legt aan de verdragspartijen de plicht op het recht van een ieder op leven te beschermen door de wet. De bescherming van het recht op leven is van bijzonder belang voor kroongetuigen en hun naaste familieleden, omdat zij ernstig risico lopen voor hun leven en gezondheid vanwege de medewerking van de kroongetuige aan de met opsporing en vervolging belaste autoriteiten en daarmee verband houdend overheidsoptreden.

Artikel 3 van het EVRM bevat het folterverbod; niemand mag worden onderworpen aan folteringen noch aan vernederende omstandigheden. Dit verbod bevat niet alleen een negatieve verplichting voor de overheid om zich te onthouden van bepaalde handelingen maar kan ook aan de orde zijn wanneer de overheid onvoldoende bescherming heeft geboden aan de burger, niet alleen tegen marteling maar ook tegen geweld, mishandeling of andere vormen van blootstelling aan onmenselijke situaties. Deze positieve verplichting kan aan de orde zijn bij de bescherming van kroongetuigen en hun naasten tegen het risico voor hun leven of gezondheid vanwege de medewerking van de kroongetuige aan de bestrijding van ernstige criminaliteit.

Artikel 8 van het EVRM beschermt het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven. Op grond van het eerste lid heeft een ieder het recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Dit omvat het recht op privacy. Op grond van het tweede lid is een inmenging van enig openbaar gezag toegestaan uitsluitend voor zover dit bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen

van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De bescherming van het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven is van belang voor kroongetuigen omdat de toepassing van de beschermingsmaatregelen een enorme impact heeft op hun privé-, familie- en gezinsleven.

Artikel 2 van het vierde protocol bij het EVRM voorziet in de vrijheid van verplaatsing. Een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, heeft binnen dat grondgebied het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen. Beperking van dit recht is slechts mogelijk onder dezelfde voorwaarden als hierboven beschreven voor de inmenging op het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven.

#### 4.3.2 De jurisprudentie van het EHRM

Uit de jurisprudentie met betrekking tot artikel 2 van het EVRM kan worden afgeleid dat de overheid in algemene zin een zorgplicht heeft om zijn burgers te beschermen tegen (levens)gevaar. Volgens het EHRM gaat het om een van de meest fundamentele bepalingen. Het gaat dan in de eerste plaats om bescherming van de burger tegen (dodelijk) geweld door de overheid. In het arrest *Osman* heeft het EHRM geoordeeld dat artikel 2 van het EVRM ook een positieve verplichting bevat voor de staat tot het nemen van preventieve operationele maatregelen om het leven van een persoon te beschermen dat in gevaar is vanwege de criminele activiteiten van een andere persoon.<sup>32</sup> Deze positieve verplichting vereist primair van de verdragsstaten het realiseren van een effectief wettelijk en bestuurlijk (handhavings)kader ter bescherming van het recht op leven ("*a legislative and administrative framework designed to provide effective deterrence against threats to the right to life*"). Hiervoor is vereist dat de autoriteiten wisten of behoorden te weten van een daadwerkelijk en onmiddellijk gevaar voor het leven van één of meer specifieke personen. Zij behoren dan maatregelen te treffen binnen het kader van hun bevoegdheden, die redelijkerwijs verwacht mogen worden ter vermijding van de verwezenlijking van het gevaar. Hierbij onderkent het EHRM de onvoorspelbaarheid van menselijk gedrag, en de operationele keuzes in termen van prioriteitsstelling en middelen, en interpreteert het deze verplichting op zodanige wijze dat deze geen onmogelijke of disproportionele last legt op de autoriteiten. Ingeval van een aanklacht dat deze verplichting is geschonden moet het voldoende vaststaan dat de autoriteiten wisten of hadden kunnen weten van een werkelijk en onmiddellijk risico voor het leven van een bepaalde persoon of personen vanwege de criminele activiteiten van een derde partij en dat zij hebben nagelaten binnen de reikwijdte van hun bevoegdheden maatregelen te treffen die, redelijkerwijs beoordeeld, dat risico hadden kunnen vermijden. Deze vraag kan alleen worden beantwoord in het licht van de omstandigheden van het concrete geval.<sup>33</sup> De concrete invulling – de keuze van de te treffen maatregelen – is overgelaten aan de nationale autoriteiten. Zij hebben in dit verband (dus) een (ruime) beoordelingsmarge. De positieve verplichting mag niet resulteren in een onmogelijke of disproportionele last.

Het folterverbod van artikel 3 van het EVRM brengt eerst en vooral een negatieve verdragsverplichting voor de overheid met zich mee, maar kan dus ook een positieve verplichting omvatten voor de overheid om te voorkomen dat burgers worden blootgesteld aan geweld, mishandeling, vernedering of andere onmenselijke situaties. Een bedreiging met handelingen die in strijd zijn met het folterverbod kan hiervoor voldoende zijn.<sup>34</sup> Bij de interpretatie van artikel 3 toetst het EHRM langs dezelfde lijn als in het geval van artikel 2 van het EVRM. De overheid is gehouden tot bescherming van kwetsbare personen, en dit omvat redelijke maatregelen om mishandeling ('*ill treatment*') te voorkomen waarvan de overheid kennis had of kennis had moeten hebben. Op dit punt wordt door het EHRM een link gelegd met het bovengenoemde

---

<sup>32</sup> *Osman v. The United Kingdom*, 28 oktober 1998 (no. 87/1997/871/1083), par. 115.

<sup>33</sup> *Osman* par. 116.

<sup>34</sup> *Campbell and Cosans v. The United Kingdom*, 25 februari 1982, nos. 7511/76 en 7743/76, par. 26.

Osman-arrest.<sup>35</sup> Daarbij hangt de beoordeling ook samen met de feiten en omstandigheden van het concrete geval.<sup>36</sup>

Het primaire doel van artikel 8 van het EVRM is het beschermen tegen willekeurige inmenging in het privé- en gezinsleven, de woning en de correspondentie door een overheidsinstantie.<sup>37</sup> Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer is echter geen absoluut recht. Inbreuken op dit recht zijn mogelijk, mits de beperkingen in overeenstemming zijn met de wet en noodzakelijk in een democratische samenleving, in het belang van onder andere de openbare veiligheid of het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. In de rechtspraak van het EHRM komt naar voren dat deze noodzaak mede wordt bepaald aan de hand van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Artikel 8 van het EVRM en de daarop gebaseerde jurisprudentie stellen ook eisen aan de kwaliteit van de wettelijke regeling. Deze moet voor de burger voldoende toegankelijk en kenbaar zijn. Dit betekent dat de regeling voldoende precies moet zijn geformuleerd, zodat de burger vooraf kan weten onder welke omstandigheden bevoegdheden mogen worden toegepast. De regeling moet bovendien waarborgen bieden tegen willekeurige inmenging door de overheid in het persoonlijke leven van de burger en tegen misbruik van bevoegdheid. Deze eis weegt zwaarder naarmate een bevoegdheid meer ingrijpend is en heimelijk kan worden toegepast.

Dat het tekortschieten van de overheid in de zorgplicht niet alleen een schending kan opleveren van de artikelen 2 en 3 maar ook van artikel 8 van het EVRM, is (impliciet) af te leiden uit de eerdergenoemde zaak Osman. Hoewel de aard van het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven met zich meebrengt dat de overheid zich dient te onthouden van inmenging in het privéleven van burgers heeft het EHRM inmiddels geoordeeld dat dit recht ook een positieve verplichting voor de overheid met zich mee kan brengen om maatregelen te treffen zodat het privéleven ongestoord, zonder inbreuk door andere personen kan plaatsvinden.<sup>38</sup> Dit betekent dat ook artikel 8 van het EVRM de grondslag kan vormen voor een zorgplicht van de overheid in het kader van getuigenbescherming.

Op grond van de (bijzondere) zorgplicht is de overheid gehouden tot actief handelen, om burgers te beschermen tegen het levensgevaar dat zij lopen vanwege hun medewerking bij de bestrijding van ernstige criminaliteit. De aard van het recht op respect voor privé- en familielevens brengt voor de overheid een negatieve verplichting met zich mee, namelijk dat de overheid zich juist dient te onthouden van inmenging in het privéleven van burgers. Niet uitgesloten is dat de bescherming van het recht op leven en de bescherming van het recht op respect voor privé- en familielevens met elkaar botsen. Dit kan aan de orde zijn in het geval van een ernstige dreiging tegen het leven of de gezondheid van een persoon, die weigert te worden opgenomen in een getuigenbeschermingsprogramma. Het zou een ernstige inbreuk op het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven vormen als de overheid de burger zou dwingen deel te nemen aan een getuigenbeschermingsprogramma. Bovendien is voor een adequate beveiliging de medewerking van de betrokkene vereist. In een dergelijk geval kan de zorgplicht van de overheid op grond van artikelen 2 en 3 van het EVRM er echter wel toe strekken dat de overheid beziet of redelijkerwijs andere maatregelen ter bescherming kunnen worden getroffen om te voorkomen dat de dreiging tot uitvoering komt, en waarbij een zekere inbreuk op het privéleven onvermijdelijk is. Zoals het EHRM overwoog in de zaak *Opuz/Turkije*, waarin een beroep werd gedaan op artikel 8 van het EVRM om het nalaten van de ondersteuning van een slachtoffer door de staat te rechtvaardigen: *'the Court reiterates that, in some instances, the national authorities' interference with the private or family life of the individuals might be necessary in order to protect the health and rights of others or to prevent commission of criminal acts.'*<sup>39</sup> De feiten en omstandigheden van

<sup>35</sup> Z. and others v. United Kingdom, 10 mei 2001, no. 29392/95.

<sup>36</sup> *Opuz v. Turkey*, 9 juni 2009, no. 33401/02, NJ2010/345.

<sup>37</sup> Zie bijvoorbeeld *Drelon v. France*, 8 september 2022, no. 3153/16, par.85; *Bărbulescu v. Romania*, 5 september 2017, no. 61496/08, par. 109-111, *Kroon and others v. the Netherlands*, 27 oktober 1994, no. 18535/91, par. 31).

<sup>38</sup> *Osman*, punt 128; *A. v. Croatia*, 14 oktober 2010, no. 55164/08, par. 59-60.

<sup>39</sup> *Opuz v. Turkey*, 9 juni 2009, no. 33401/02, NJ 2010/345.

het geval, waaronder de houding van de te beschermen persoon, zullen daarbij een belangrijke rol spelen.<sup>40</sup>

Aan de jurisprudentie van het EHRM over het recht op leven, het verbod op foltering en het recht op respect voor het privé- en familielevens kunnen overigens de volgende relevante aandachtspunten worden ontleend:

- In de rechtspraak zijn geen concrete grenzen gesteld aan de reikwijdte van de (bijzondere) zorgplicht. Steeds wordt beoordeeld of in het voorliggende geval is gehandeld zoals van een redelijk handelende overheid mag worden verwacht (zorgvuldig handelen zoals in het maatschappelijk verkeer betaamt). Het gaat hier om een inspanningsverplichting, niet een resultaatsverplichting. Het EHRM beoordeelt steeds het voorliggende, concrete geval en doet dat achteraf. Daarbij waarschuwt het EHRM voor wijsheid achteraf; het gaat om een beoordeling aan de hand van de feiten en omstandigheden van destijds.<sup>41</sup>

- Bij de beoordeling of sprake is van een schending van artikel 2, 3 of 8 van het EVRM past het EHRM altijd de 'Osman-toets' toe, ongeacht of het gaat om personen die in een bepaalde afhankelijkheidsrelatie tot de overheid staan, of bijzonder kwetsbaar zijn. Wel wordt bij de toepassing van de Osman-toets rekening gehouden met de bijzondere positie van bepaalde personen. De nationale autoriteiten hebben een bijzondere verantwoordelijkheid voor de bescherming van personen over wie zijn controle uitoefenen of personen die bijzonder kwetsbaar zijn.<sup>42</sup>

- De vraag of de getuige medewerking verleent aan de maatregelen kan hierbij een rol spelen. Het EHRM sluit niet uit dat hulp wordt geboden tegen de zin van een getuige. Tegelijkertijd kunnen van de overheid geen onredelijke inspanningen worden verwacht, dus als de getuige weigert mee te werken kan dat invloed hebben op de aard en omvang van de maatregelen die van de overheid kunnen worden verlangd.<sup>43</sup> De Staat is dan niet tot het onmogelijke gehouden, zoals kan blijken uit het arrest van het EHRM van 2 juni 2020 (*A en B/Roemenië*). In dit arrest was het EHRM kritisch over het tijdsverloop van meer dan een jaar tussen de identificatie van het risico en de formele opneming van de getuigen in het getuigenbeschermingsprogramma, en het niet altijd professionele optreden van de politie.<sup>44</sup> Dit rechtvaardigde volgens het EHRM echter niet dat de getuigen hun eigen verantwoordelijkheid voor hun bescherming niet serieus namen. De getuigen waren verplicht medewerking te verlenen aan de autoriteiten en zich te onthouden van iedere handeling die de veiligheid van de maatregelen in gevaar kon brengen. De getuigen voldeden echter niet aan hun verplichtingen en deden pogingen de beschermingsmaatregelen te ontwijken en weigerden samen te werken met de beveiligingsteams. De getuigen deden onhaalbare verzoeken over het vinden van werk, weigerden herhuisvesting binnen Roemenië, en besloten op eigen gezag naar het buitenland te verhuizen. Daarmee was het beschermingsprogramma in feite beëindigd. Niettemin hielden de autoriteiten contact met de getuigen en boden financiële ondersteuning aan. Het EHRM acht dit prijzenswaardig: *'Their willingness to ensure the applicants' protection and find alternative solutions did not weaken despite the applicant's lack of cooperation, breach of the rules and provocative behaviour'*. Onder deze omstandigheden meende het EHRM dat de autoriteiten zich voldoende hadden ingespannen: *'In the light of the above findings, the Court considers that the authorities did what could reasonably be expected from them to protect the applicants from the alleged risk to their lives. They thus complied with the requirements of Article 2 of the Convention.'*<sup>45</sup>

- Als een getuige zich niet aan de afspraken houdt dan doet dat in ieder geval geen afbreuk aan de zorgplicht van de Staat voor de familieleden van de getuige. De zaak *R.R./Hongarije* betrof een kroongetuige die werd bedreigd door de Servische maffia.<sup>46</sup> Zijn vrouw en kinderen werden

---

<sup>40</sup> Korten, Getuigenbescherming in Nederland, blz. 98.

<sup>41</sup> O'Keeffe v. Ireland, 28 januari 2014, no. 35810/09, EHRC 2014/144, m.nt. R.S.B. Kool, par. 143.

<sup>42</sup> Rapport PG HR, blz. 47.

<sup>43</sup> Gerechtshof Den Haag 24 maart 2009, ECLI:NL:GHSGR:2009:BH6193, punt 22.

<sup>44</sup> A and B v. Romania, 2 juni 2020, nos. 48442/16 en 48831/16, par. 126.

<sup>45</sup> A and B, par. 131 – 135.

<sup>46</sup> R.R. and others v. Hungary, 4 december 2012, no. 19400/11.

opgenomen in een getuigenbeschermingsprogramma. Tijdens de detentie bleek dat de kroongetuige nog steeds contact onderhield met de maffia, hetgeen volgens de Hongaarse autoriteiten een ernstig veiligheidsrisico vormde voor de familie en de uitvoerders van het getuigenbeschermingsprogramma, waarna de gehele familie uit het getuigenbeschermingsprogramma werd gezet en hun oorspronkelijke identiteiten werden hersteld. Wel werden de familieleden geholpen bij de opbouw van hun reguliere bestaan. Voor hun bescherming werd een alarmnummer beschikbaar gesteld, en hield de politie sporadisch contact met de familie om te kijken of alles goed ging.<sup>47</sup> Het EHRM oordeelde in dit geval dat de Hongaarse autoriteiten tekort waren geschoten in hun zorgplicht voor de familieleden, omdat deze uit het programma waren gezet zonder dat gebleken was dat het risico voor hun veiligheid was verdwenen. De getroffen alternatieve maatregelen (alarmnummer en incidentele bezoeken van agenten) achtte het EHRM in die situatie niet toereikend.<sup>48</sup>

- Als de dreiging tegen de getuige is afgenomen dan kan ruimte ontstaan voor de afbouw van de beschermingsmaatregelen. De Staat is dus niet verplicht om de getroffen maatregelen in stand te laten totdat de dreiging blijvend geheel is weggenomen. In een kort geding achtte de Nederlandse rechter de stelselmatige afbouw van de maatregelen door politie en justitie in de omstandigheden van het voorliggende geval niet in strijd met de zorgplicht.<sup>49</sup> De kroongetuige was opgenomen in het stelsel bewaken en beveiligen, en elders in Nederland ondergebracht op een anonieme locatie. De getuige werd financieel gecompenseerd voor het missen van huurtoeslag en kon op anonieme basis gezondheidszorg ondergaan. Verder werd een noodknop verstrekt en een eigen contactpersoon bij de politie toegekend, en werd voorzien in persoonsbeveiliging op bepaalde risicomomenten. Naar aanleiding van een actualisatie van de dreigingsinschatting werden de maatregelen afgeschaald; wel bleven de BRP-gegevens van de getuige afgeschermd, kon hij gebruik blijven maken van de contactpersoon bij de politie en bleef persoonsbeveiliging mogelijk. De rechter oordeelde dat de Staat redelijkerwijs had kunnen komen tot de afbouw van de beschermingsmaatregelen.<sup>50</sup>

#### *4.3.3 Toetsing van de wettelijke regeling aan de fundamentele rechten*

Met de voorgestelde wettelijke regeling wordt voldaan aan de eisen die voortvloeien uit de artikelen 2, 3 en 8 van het EVRM en artikel 2 van het vierde protocol bij het EVRM. In de wet wordt vastgelegd dat de Staat een bijzondere zorgplicht heeft voor de feitelijke bescherming van getuigen, voor zover daartoe een dringende noodzaak is ontstaan als gevolg van de door hen verleende medewerking aan de met opsporing en vervolging belaste autoriteiten. De wettelijk vast te leggen zorgplicht strekt zich ook uit tot personen die in een nauwe betrekking tot hen staan, zoals kinderen of naaste familieleden. Op grond van de zorgplicht is de Staat gehouden zich in te spannen beschermingsmaatregelen te treffen die redelijkerwijs noodzakelijk zijn ter bescherming van de bovenbedoelde personen. De procedure voor het treffen van beschermingsmaatregelen, de aard en inhoud van de maatregelen en de verplichtingen van de betrokkene en de Staat, worden uitgewerkt in het nieuwe Besluit getuigenbescherming. In het besluit wordt geregeld dat beschermingsmaatregelen kunnen worden getroffen binnen het getuigenbeschermingsprogramma. Namens de Staat kan de officier van justitie met iedere meerderjarige betrokkene een afzonderlijke schriftelijke overeenkomst sluiten waarin, met wederzijdse instemming, de te treffen beschermingsmaatregelen individueel worden vastgesteld. In uitzonderlijke gevallen, als een betrokkene niet in aanmerking komt voor een getuigenbeschermingsprogramma, wordt aan de zorgplicht invulling gegeven doordat maatregelen kunnen worden getroffen die erop zijn gericht dat de betrokkene voorziet in zijn eigen veiligheid.

De zorgplicht van de Staat voor de bescherming van getuigen, andere personen die medewerking hebben verleend aan de opsporing en vervolging en personen die in een nauwe betrekking tot hen staan, wordt vastgelegd in het voorgestelde artikel 226l Sv. De aard en inhoud van de te treffen

---

<sup>47</sup> R.R. and others, par. 14-19 .

<sup>48</sup> R.R. and others, par. 31 en 32.

<sup>49</sup> Rechtbank Den Haag 18 september 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:9857.

<sup>50</sup> Rechtbank Den Haag 18 September 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:9857, punt 4.12.

beschermingsmaatregelen worden vastgelegd in het nieuwe Besluit getuigenbescherming. Daarmee berust de beperking van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen vanwege het treffen van beschermingsmaatregelen, in overeenstemming met artikel 8 EVRM, op een wettelijke grondslag. De maatregelen zijn niet alleen gericht op de bescherming van de veiligheid maar tevens op de ondersteuning van de opbouw van een nieuw zelfstandig bestaan. Daarbij worden de uitgangspunten geformuleerd voor de berekening van de hoogte van de tegemoetkoming, zodat de betrokkene weet wat hij of zij kan verwachten. Met de nauwkeurige omschrijving van de procedure, de aard en inhoud van de beschermingsmaatregelen en de wederzijdse verplichtingen voldoet de voorgestelde regeling aan het vereiste van de kenbaarheid. De beperking van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen dient een in artikel 8, tweede lid, EVRM genoemd gerechtvaardigd doel, te weten de bescherming van degenen die door hun medewerking aan de opsporing en vervolging van ernstige misdrijven risico lopen voor hun leven of gezondheid. Deze beperking is daarmee ook in het belang van de openbare veiligheid. Vervolgens kan worden vastgesteld dat deze beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving vanwege de ernst van de dreiging waaraan de te beschermen personen bloot staan ten gevolge van de medewerking aan de opsporing en vervolging van ernstige criminaliteit. De ernst van deze dreiging laat geen andere keuze dan de opnemings van de betrokken personen in een getuigenbeschermingsprogramma. De dringende noodzaak voor het treffen van beschermingsmaatregelen ten aanzien van de betrokkenen wordt zorgvuldig vastgesteld, op basis van een dreigingsanalyse. Aan de dreigingsanalyse liggen objectieve criteria ten grondslag, dit betreft de aard en mate van het levensgevaar waaraan de betrokkene is blootgesteld en de gevolgen voor de betrokkene. Op basis van de dreigingsanalyse wordt beoordeeld of de ernst van de dreiging noopt tot het treffen van beschermingsmaatregelen, zoals voorzien in het besluit, of dat kan worden volstaan met minder verstrekkende maatregelen. De voorgestelde regeling voor de getuigenbescherming voldoet dan ook aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit: de beperking veroorzaakt door de beschermingsmaatregelen is noodzakelijk en er bestaat een redelijke verhouding tussen de ernst van de inbreuk en het te bereiken doel.

De opnemings van de betrokkenen in een getuigenbeschermingsprogramma vormt een zeer ernstige inbreuk op hun privé- en gezinsleven. Deze inbreuk wordt echter gerechtvaardigd door de ernst van de dreiging, en de positieve verplichtingen van de Staat die meebrengen dat de Staat bescherming moet verlenen. Hier komt bij dat de inbreuk op het privé- en gezinsleven niet eenzijdig door de Staat aan de betrokkene wordt opgelegd. Beschermingsmaatregelen worden getroffen op basis van vrijwilligheid. Voor de toepassing van beschermingsmaatregelen is de expliciete en weloverwogen instemming vereist van de betrokkene; dit wordt gewaarborgd doordat de afspraken worden vastgelegd in een schriftelijke overeenkomst. Daarbij heeft de betrokkene het recht op bijstand van een advocaat, zodat hij zich goed kan laten adviseren over de afspraken.

De toetsing door het EHRM van inmenging op het recht op verplaatsing, als neergelegd in artikel 2, vierde lid, van het Protocol is gelijk aan de toetsing van een inmenging in het recht op het privé- en familielevens, als neergelegd in artikel 8 van het EVRM. Zoals hierboven reeds is toegelicht ten aanzien van artikel 8 van het EVRM, wordt met de voorgestelde wettelijke regeling aan de te stellen eisen voldaan.

#### *4.4 Internationale richtsnoeren*

Er zijn twee internationale niet-bindende instrumenten waarin richtsnoeren zijn opgenomen voor de bescherming van getuigen. Het betreft een Aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa en een Handboek van de Verenigde Naties voor de bestrijding van drugs en criminaliteit.<sup>51</sup> Hierin wordt benadrukt dat de procedure en inhoud van beschermingstrajecten goed moeten zijn ingebed in wetgeving of beleid. Wetgeving zou op zijn minst de volgende zaken

---

<sup>51</sup> Recommendation CM/Rec (2022)9 of the Committee of Ministers to member States on the protection of witnesses and collaborators of justice en UNODC 2008 Good practices for the protection of witnesses in criminal proceedings involving organized crime (Handboek).

moeten regelen: mogelijke beschermingsmaatregelen, toelatingseisen, te volgen procedures, de verantwoordelijke autoriteit, redenen voor beëindiging, rechten en plichten van partijen en geheimhouding.<sup>52</sup>

Met het voorstel tot wijziging van artikel 226I Sv en de nadere uitwerking in het nieuwe Besluit getuigenbescherming is rekening gehouden met de eisen die voortvloeien uit deze richtsnoeren.

## **5. Uitvoeringsconsequenties**

Dit wetsvoorstel betreft een verbreding van de huidige kroongetuigenregeling en andere wetgeving rondom de inzet van de kroongetuige.

De verwachting is dat er zich met dit wetsvoorstel niet veel extra kroongetuigen zullen aandienen. De inzet van een kroongetuige is en blijft een zeer bijzondere opsporingsbevoegdheid, die zeer zorgvuldig moet worden afgewogen en met terughoudendheid worden ingezet. Als gevolg van dit wetsvoorstel kan het openbaar ministerie een kroongetuigendeal sluiten met een ander type kroongetuige: met verdachten tegen wie een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar kan worden geëist of veroordeelden die een gevangenisstraf van een dergelijke duur tegen zich hebben horen eisen en deze reeds uitzitten. Voor deze nieuwe groep kroongetuigen kan een strafkorting van honderd procent van de onvoorwaardelijk op te leggen of opgelegde vrijheidsstraf worden toegepast. Dat heeft onder andere tot gevolg dat een dergelijke kroongetuige direct na het realiseren van een deal, onder voorwaarden, vrij kan komen. Dit brengt met zich mee dat het team getuigenbescherming van de politie in dit geval een kortere tijd heeft om maatregelen te treffen rondom de bescherming van de kroongetuige en relevante naasten. Dit vergt wellicht een andere en snellere aanpak van dit politieteam dan tot dusver. Voorafgaand aan het sluiten van een kroongetuigendeal geldt in elk geval dat de Centrale Toetsingscommissie van het openbaar ministerie een kroongetuigentraject doet stoppen als blijkt dat het doorzetten ervan niet verantwoord is omdat er onvoldoende kan worden voorzien in de veiligheid van de potentiële kroongetuige of de personen die een nauwe betrekking met hem onderhouden. Dit is toegelicht in de brief aan de Tweede Kamer van 3 juli 2023. Vervolgens dienen de belangen van opsporing en veiligheid door het openbaar ministerie nevensgeschikt te worden gewogen in samenwerking met de NCTV. Deze nevensgeschikte belangenafweging is aan de orde gekomen in de brief aan de Tweede Kamer van 31 maart 2023. Een eventuele wens van het openbaar ministerie om snel een kroongetuigendeal te sluiten, kan onder deze omstandigheden niet ten koste gaan van de veiligheid van de potentiële kroongetuige. Daarnaast is het van belang dat er duidelijke regelgeving komt rondom de rechten en plichten van zowel de Nederlandse Staat als de kroongetuige rondom de getuigenbescherming. Daarom wordt parallel aan dit wetgevingstraject het Besluit getuigenbescherming herzien. De hiervoor bedoelde nevensgeschikte belangenafweging zal in dit besluit tot uitdrukking worden gebracht.

De betrokken organisaties hebben aangegeven een formele uitvoeringstoets te zullen doen op het moment dat het wetsvoorstel in consultatie is gegeven. Na de consultatiefase zullen de resultaten van de uitvoeringstoetsen worden betrokken bij de verdere uitwerking en implementatie van het wetsvoorstel.

## **6. Financiële gevolgen**

In het Breed Offensief (2020)<sup>53</sup> is structureel 4 miljoen euro vrijgemaakt om de beoogde verbreding van de kroongetuigenregeling te kunnen bewerkstelligen. Vanuit het Coalitieakkoord 2022 is daar bovenop een structureel bedrag van 5 miljoen euro gereserveerd. Dit brengt het totaal op 9 miljoen euro per jaar.

---

<sup>52</sup> Handboek, p. 44.

<sup>53</sup> Kamerstukken II 2019/20, 29 911, nr. 28.

## **7. Adviezen**

Het conceptwetsvoorstel wordt voor advies voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het College van procureurs-generaal, de politie, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Raad voor rechtsbijstand, de Autoriteit Persoonsgegevens en Slachtofferhulp Nederland. Daarnaast wordt het conceptwetsvoorstel op [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl) gepubliceerd en wordt een ieder in de gelegenheid gesteld hierop te reageren. Deze paragraaf is gereserveerd voor de bespreking van de adviezen die gedurende de consultatie worden ontvangen.

## II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### ARTIKEL I (Wijziging artikel 44a Wetboek van Strafrecht)

Dit onderdeel van het wetsvoorstel strekt tot wijziging van artikel 44a Sr. Het eerste lid van dit artikel regelt dat de rechter op vordering van de officier van justitie na een op grond van artikel 226h, derde lid, Sv gemaakte afspraak de straf kan verminderen die hij overwoog op te leggen. Bij de strafvermindering houdt de rechter ermee rekening dat door het afleggen van een getuigenverklaring een belangrijke bijdrage is of kan worden geleverd aan de opsporing of vervolging van misdrijven. In het tweede lid van dit artikel is een opsomming van de mogelijkheden voor strafvermindering opgenomen. Het betreft achtereenvolgens straffkorting met maximaal de helft van de onvoorwaardelijke tijdelijke vrijheidsstraf, geldboete of taakstraf (onderdeel a), de omzetting van maximaal de helft van het onvoorwaardelijke gedeelte van een vrijheidsstraf, taakstraf of van een geldboete in een voorwaardelijk gedeelte (onderdeel b) of de vervanging van maximaal een derde gedeelte van een vrijheidsstraf door taakstraf of een onvoorwaardelijke geldboete (onderdeel c). Het derde lid van dit artikel regelt dat bij toepassing van het tweede lid, onderdeel b, de regeling omtrent de voorwaardelijke vrijheidsstraf in artikel 14a, eerste en tweede lid, buiten toepassing blijft.

Om – onder voorwaarden – een ruimere straffkorting mogelijk te maken en zo een bredere groep potentiële kroongetuigen te kunnen benutten wordt het artikel op verschillende punten gewijzigd. De wijzigingen worden hieronder toegelicht.

#### *Eerste lid*

De voorgestelde wijziging van dit lid is technisch van aard en hangt samen met de introductie van de nieuwe grond voor strafvermindering in het derde lid. De verwijzing naar de wijze waarop de rechter strafvermindering kan toepassen wordt uitgebreid tot het nieuwe derde lid.

#### *Derde lid*

In dit lid wordt een nieuwe grond voor strafvermindering geïntroduceerd. Voorgesteld wordt te bepalen dat, in afwijking van het tweede lid, onderdeel b, de strafvermindering kan bestaan in de omzetting van het gehele of een deel van het onvoorwaardelijke gedeelte van een vrijheidsstraf in een voorwaardelijk gedeelte, indien de officier van justitie voornemens was een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf te vorderen van ten hoogste zes jaren en de getuigenverklaring in zodanige mate bijdraagt aan de opsporing of vervolging van één of meerdere ernstige misdrijven dat dit, gelet op het geringe aandeel van de getuige daarin, de strafvermindering rechtvaardigt. De rechter-commissaris beoordeelt de rechtmatigheid van de afspraak; hij houdt daarbij rekening met het belang van het verkrijgen van de door de getuige af te leggen verklaring (artikel 226h, derde lid, Sv).

De nieuwe grond voor strafvermindering geldt dus alleen voor kroongetuigen tegen wie de reële strafeis – de straf die de officier van justitie onder normale omstandigheden voornemens was te eisen – maximaal zes jaar onvoorwaardelijke gevangenisstraf betreft. Om in aanmerking te komen voor de ruimere straffkorting dient de getuigenverklaring bovendien bij te dragen aan de opsporing en vervolging van ernstige criminaliteit. Bij één of meerdere ernstige misdrijven kan – naast levens- en geweldsdelicten – worden gedacht aan met het criminele verdienmodel samenhangende vormen van ernstige criminaliteit, zoals grootschalige witwasconstructies, ernstige fraude en andere vormen van ernstige financieel-economische criminaliteit. Dit is een verzwaring van het vereiste dat voortvloeit uit artikel 44a, namelijk dat door het afleggen van een getuigenverklaring een belangrijke bijdrage is of kan worden geleverd aan de opsporing of vervolging van ernstige misdrijven. Daarbij geldt dat de afspraak uitsluitend betrekking heeft op het afleggen van een getuigenverklaring in het kader van een opsporingsonderzoek naar ernstige misdrijven, als omschreven in artikel 67, eerste lid, Sv, die gepleegd zijn in georganiseerd verband en gezien hun

aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren of naar misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaren of meer is gesteld. Dit vloeit voort uit artikel 226g, eerste lid, Sv.

Met de voorwaarde "gelet op het geringe aandeel van de getuige daarbij" wordt tot uitdrukking gebracht dat de getuige een ondersteunende rol dient te hebben gehad bij de ernstige criminaliteit waarover deze bereid is een verklaring af te leggen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan personen die vanuit een legale beroepspraktijk betrokken zijn geraakt bij ernstige criminele activiteiten, zoals een boekhouder, notaris of havenmedewerker. Deze personen worden ook wel aangeduid als 'facilitators'. Daarnaast kan het 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. Dergelijke personen kunnen over cruciale informatie beschikken over het criminele netwerk, de rol van kopstukken daarin, de criminele activiteiten en de bijbehorende geldstromen.

#### *Vierde, vijfde en zesde lid*

Het voorgestelde vierde lid is de opvolger van het huidige derde lid. Toegevoegd is dat de regeling omtrent de voorwaardelijke vrijheidsstraf in artikel 14a, eerste en tweede lid, ook in geval van toepassing van het nieuwe derde lid buiten toepassing blijft. Het gevolg van deze buiten toepassing verklaring is dat artikel 14c, dat een regeling bevat inzake de toepassing van (algemene en bijzondere) voorwaarden, evenmin van toepassing is. De regeling in het voorgestelde vijfde lid komt daarvoor in de plaats.

Indien een kroongetuige strafvermindering krijgt dienen hieraan voorwaarden te kunnen worden verbonden. Het voorgestelde vijfde lid bepaalt dat toepassing van het tweede lid, onder b, of derde lid (de strafverminderingsmodaliteiten waarbij sprake is van omzetting van het gehele of gedeelte onvoorwaardelijke gedeelte van een vrijheidsstraf in een voorwaardelijk deel) plaatsvindt onder de (algemene) voorwaarde dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit en de (bijzondere) voorwaarde dat de getuigenverklaring wordt afgelegd. De toepassing van de algemene voorwaarde is gebruikelijk bij de oplegging van een voorwaardelijke vrijheidsstraf en is conform de algemene regeling van de (gedeeltelijk) voorwaardelijke straffen in het Wetboek van Strafrecht (artikel 14c). De toepassing van de tweede voorwaarde is toegesneden op de specifieke context van de kroongetuigenregeling waarbij strafvermindering in de eigen strafzaak plaatsvindt in ruil voor een getuigenverklaring in een andere strafzaak. Hiermee is er een stok achter de deur om de vrijheidsstraf alsnog ten uitvoer te leggen wanneer de kroongetuige zich niet aan de afspraak houdt om een getuigenverklaring af te leggen of opnieuw strafbare feiten pleegt. Het openbaar ministerie is belast met het toezicht op de naleving van de voorwaarden (artikel 6:3:14 Sv).

Het voorgestelde zesde lid bevat een van de algemene regeling van de voorwaardelijke veroordeling afwijkende regeling omtrent de duur van de proeftijd. Het regelt dat bij toepassing van het tweede lid, onder b of het derde lid, ten aanzien van een vrijheidsstraf de proeftijd de gehele duur van de voorwaardelijke vrijheidsstraf bedraagt met een minimale duur van drie jaar. De langere duur van de proeftijd in dit lid vindt zijn rechtvaardiging in de specifieke context van de kroongetuigenregeling, waarbij in het kader van de bestrijding van ernstige criminaliteit strafvermindering plaatsvindt in de strafzaak van de kroongetuige in ruil voor het afleggen van een getuigenverklaring in een andere strafzaak. Hierbij wordt het aangewezen geacht om gedurende een langere periode een garantie te hebben dat de gestelde voorwaarden worden nageleefd. In geval van toepassing van het voorgestelde derde lid kan het, gezien het feit dat de toepassing van deze strafverminderingsgrond is beperkt tot de situatie dat de officier voornemens is een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf te vorderen van ten hoogste zes jaar, gaan om proeftijd van maximaal zes jaar. Als er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de

onaantastbaarheid van het lichaam van één of meer personen, kan de rechter een langere proeftijd van tien jaar bepalen (artikel 14b, tweede lid, tweede en derde zin, Sr zijn van toepassing). Als geen vrijheidsstraf is opgelegd wordt de proeftijd bepaald overeenkomstig de algemene regeling van de voorwaardelijke veroordeling, in artikel 14b, tweede lid, Sr. Voor de toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 3.3.

## **ARTIKEL II (Wijziging Wetboek van Strafvordering)**

### *Onderdeel A (wijziging artikel 226g)*

De wijziging van het eerste lid betreft de verwijzing naar artikel 44a Sr. In artikel 44a Sr, tweede lid, is geregeld dat de strafvermindering kan bestaan in maximaal de helft bij een onvoorwaardelijke tijdelijke vrijheidsstraf, taakstraf of geldboete, of de omzetting van maximaal de helft van het onvoorwaardelijke gedeelte van een vrijheidsstraf, taakstraf of geldboete in een voorwaardelijk gedeelte, of de vervanging van maximaal een derde gedeelte van een vrijheidsstraf door taakstraf of een onvoorwaardelijke geldboete. Met dit wetsvoorstel wordt een nieuw derde lid voorgesteld, dat voorziet in de mogelijkheid van omzetting van het gehele onvoorwaardelijke gedeelte van een vrijheidsstraf in een voorwaardelijk gedeelte, indien de officier van justitie voornemens is een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf te vorderen van ten hoogste zes jaren en de getuigenverklaring in zodanige mate bijdraagt aan de opsporing of vervolging van één of meerdere ernstige misdrijven dat dit, gelet op het geringe aandeel van de getuige daarin, de strafvermindering rechtvaardigt. Deze aanvulling noopt tot aanpassing van artikel 226, eerste lid. Dit betreft aanvulling van de verwijzing naar artikel 44a, tweede lid, Sr met het voorgestelde derde lid van dat artikel.

### *Onderdeel B (wijziging artikel 226k)*

Dit onderdeel van het wetsvoorstel wijzigt artikel 226k, eerste lid, dat de toezegging aan de reeds veroordeelde getuige regelt. Het artikellid verklaart de voorwaarden voor strafvermindering in artikel 44a Sr van overeenkomstige toepassing bij het maken van een afspraak met een reeds veroordeelde getuige die bereid is een getuigenverklaring af te leggen in ruil voor de toezegging van de officier van justitie dat deze bij de indiening van een verzoekschrift om gratie een positief advies tot vermindering van de opgelegde straf met maximaal de helft zal uitbrengen. In verband met de nieuwe grond voor strafvermindering in artikel 44a, derde lid, Sr, kan de strafvermindering, onder de hier genoemde voorwaarden ook meer dan de helft van de opgelegde straf betreffen. In verband hiermee vervalt de eerste volzin de zinsnede "met maximaal de helft".

Indien het openbaar ministerie toezegt dat het een positief gratieadvies zal uitbrengen ten behoeve van een reeds veroordeelde getuige, wordt het gratieverzoek behandeld op de wijze beschreven in de Gratiwet. In verband hiermee wordt in de tweede volzin de toepasselijkheid van de voorwaarden voor het uitbrengen van een positief gratieadvies beperkt tot artikel 44a, eerste tot en met derde lid, Sr. Een met artikel 44a, vierde tot en met zesde lid, Sr vergelijkbare regeling met betrekking tot de voorwaardelijke vrijheidsstraf en de proeftijd wordt toegevoegd aan de Gratiwet.

### *Onderdeel C (wijziging artikel 226l)*

#### *Eerste lid*

Dit lid legt de bijzondere zorgplicht van de Staat voor de feitelijke bescherming van kroongetuigen (als bedoeld in de artikelen 226g en 226k), andere getuigen (als bedoeld in de artikelen 226a en 226m) en andere personen wettelijk vast. Deze zorgplicht geldt voor zover daartoe een dringende noodzaak is ontstaan als gevolg van de door hen verleende medewerking aan de met opsporing en vervolging belaste autoriteiten en daarmee verband houdend overheidsoptreden. Hiermee wordt de op grond van artikelen 2 en 3 van het EVRM bestaande verplichting van de Staat

om getuigen en andere personen te beschermen die als gevolg van hun medewerking aan opsporing en vervolging in een levensbedreigende situatie terecht komen, wettelijk verankerd. Uit de EHRM-jurisprudentie kan worden afgeleid dat het enkele feit dat een persoon als getuige in een strafzaak optreedt niet zonder meer meebrengt dat de overheid had moeten weten dat de getuige moet vrezen voor zijn leven. Er dienen concrete aanwijzingen te zijn dat er sprake is van een (levens)dreiging. Voor het ontstaan van de bijzondere zorgplicht is bovendien vereist dat de Staat wist of behoorde te weten van een daadwerkelijk en onmiddellijk gevaar voor het leven van deze personen. Dit volgt o.a. uit vaste rechtspraak van het EHRM, zoals *Osman* (zie paragraaf 4.3.2). Bij opname in een getuigenbeschermingsprogramma zal duidelijk zijn dat de Staat zich bewust was van een serieuze levensbedreigende situatie. In dat geval dienen beschermingsmaatregelen te worden genomen die dat risico afdoende beperken.

Een bedreigde persoon heeft de verantwoordelijkheid zich aan gestelde voorwaarden te houden en medewerking te verlenen aan de beschermingsmaatregelen. Wanneer de veiligheid van anderen, bijvoorbeeld van betrokken medewerkers van de politie, in het geding is, kan een belangenafweging meebrengen dat geen beschermingsmaatregelen worden getroffen of dat deze tussentijds wordt beëindigd. Dat brengt echter niet zonder meer mee dat er geen zorgplicht meer op de Staat rust. De Staat zal in gevallen waarin de dringende noodzaak tot bescherming resteert, moeten zoeken naar redelijke alternatieven.

#### *Tweede lid*

Dit lid legt vast dat de Staat tevens een bijzondere zorgplicht heeft voor de feitelijke bescherming van personen die in een nauwe betrekking staan tot de in het eerste lid genoemde getuigen en personen, zoals hun kinderen, naaste familieleden of personen die op andere wijze in een nauwe betrekking met de getuige staan. Deze zorgplicht geldt voor zover daartoe een dringende noodzaak is ontstaan als gevolg van het verlenen van medewerking door de in het eerste lid genoemde getuige of persoon aan de met opsporing en vervolging van strafbare feiten belaste autoriteiten en daarmee verband houdend overheidsoptreden.

#### *Derde lid*

Dit lid geeft nader invulling aan de in het eerste en tweede lid vastgelegde zorgplicht van de Staat voor de feitelijke bescherming van getuigen en andere personen en hun naasten. Het bepaalt dat de Staat zich inspant beschermingsmaatregelen te treffen die redelijkerwijs noodzakelijk zijn ter bescherming van in het eerste en tweede lid genoemde getuigen of personen. De Staat dient zich aldus als redelijk handelende overheid op te stellen en zijn bijzondere zorgplicht in te vullen in overeenstemming met artikel 2 van het EVRM. Hierbij geldt dat er een beoordelingsmarge bestaat voor de invulling van de zorgplicht en de te treffen maatregelen. De zorgplicht betreft een inspanningsverplichting en geen resultaatsverplichting. Het bestaan en de invulling van de zorgplicht is in beginsel gekoppeld aan het (voort)bestaan van de dreiging. Welke beschermingsmaatregelen moeten worden getroffen, is afhankelijk van de aard en ernst van de dreiging. Tot beëindiging van de getuigenbescherming kan niet lichtvaardig worden overgegaan. Indien het getuigenbeschermingsprogramma wordt beëindigd omdat de getuige de verplichtingen uit de beschermingsovereenkomst niet nakomt terwijl de dreiging onverminderd aanwezig is, ontslaat dit de Staat niet zonder meer van de zorgplicht. Dit geldt in het bijzonder voor de naasten van de getuige, ten aanzien van wie de zorgplicht onverminderd blijft gelden als de getuige de afspraken niet naleeft.<sup>54</sup>

De zorgplicht impliceert niet dat de Staat altijd maximale bescherming kan bieden. Dit geldt in het bijzonder *“when the person concerned bears a degree of responsibility for the accident having exposed himself to unjustified danger.”*<sup>55</sup> Van bedreigde personen mag worden verwacht dat zij

---

<sup>54</sup> R.R. and others.

<sup>55</sup> Zie *bv Gökdemir v. Turkey*, 19 mei 2015, no. 66309/09, par. 17.

meewerken aan veiligheidsmaatregelen en geen handelingen verrichten die hun eigen veiligheid in gevaar kunnen brengen. De Staat dient er bij de invulling van de zorgplicht op toe te zien dat bij het nemen van beschermingsmaatregelen geen strijd ontstaat met rechten van anderen en van de bedreigde persoon zelf.

#### *Vierde lid*

Dit artikellid bepaalt dat de beschermingsmaatregelen erop zijn gericht dat getuigen of andere personen, niet traceerbaar zijn voor derden gedurende de periode dat de dringende noodzaak tot bescherming aanwezig is en, voor zover en voor zolang nodig, ondersteuning krijgen bij de opbouw van een nieuw zelfstandig bestaan. Dit betekent dat zij in een getuigenbeschermingsprogramma kunnen worden opgenomen. De maatregelen binnen het programma hebben een tijdelijk karakter en zijn te onderscheiden in maatregelen ter bescherming van de veiligheid en die ter ondersteuning van de opbouw van een nieuw zelfstandig bestaan, ten dienste van de bescherming van de veiligheid van de bedreigde persoon. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat de bedreigde persoon met het oog op de veiligheid zo weinig mogelijk opvalt in de nieuwe omgeving. Hierbij kan het onder meer gaan om huisvesting elders, al dan niet in het buitenland, financiële ondersteuning en een nieuwe identiteit. Voorwaarde voor het niet traceerbaar zijn is dat er zonder toezicht geen contact meer mogelijk is met familieleden en vrienden die niet aan het getuigenbeschermingsprogramma deelnemen. Deze beperking van de sociale contacten waarbij de banden met de oude omgeving worden doorgesneden, en van de beperking van de bewegingsvrijheid, maken dat de deelname aan een getuigenbeschermingsprogramma buitengewoon ingrijpend kan zijn voor de betrokkene.

In uitzonderlijke gevallen kan een bedreigde persoon financieel in staat worden gesteld zelf te voorzien in bescherming. De betrokkene valt dan buiten het getuigenbeschermingsprogramma maar kan in aanmerking komen voor hulp en bijstand, bijvoorbeeld bij naamswijziging of bij sociale- of arbeidsintegratie.

#### *Vijfde lid*

Dit lid bepaalt dat bij de beoordeling van de dringende noodzaak tot bescherming alle relevante feiten en omstandigheden in aanmerking worden genomen. Ook legt het vast dat de dringende noodzaak periodiek wordt getoetst. Bij nieuwe of veranderde feiten en omstandigheden kunnen beschermingsmaatregelen worden gewijzigd of beëindigd (tijdens de looptijd van de maatregel). Hiermee wordt het tijdelijke karakter van de beschermingsmaatregelen tot uitdrukking gebracht. De beoordeling van de dringende noodzaak vindt plaats door het College van procureurs-generaal. Ten behoeve hiervan wordt door de politie een dreigingsanalyse en een advies opgesteld. Hierbij wordt ook de geschiktheid van de bedreigde persoon voor opname in het getuigenbeschermingsprogramma betrokken.

Indien blijkt van een dringende noodzaak tot bescherming kan het College opdracht geven tot het treffen van beschermingsmaatregelen ten aanzien van de bedreigde persoon. Deze opdracht is gericht aan de officier van justitie bij het landelijk parket, belast met getuigenbescherming. De landelijk officier van justitie geeft vervolgens opdracht aan de politie tot het treffen van de feitelijke beschermingsmaatregelen. De opdracht kan een geldigheidsduur van ten hoogste drie jaar hebben. Na afloop van deze termijn kan de opdracht worden verlengd, voor zover de dringende noodzaak daartoe noopt. Indien dit niet het geval is kan de opdracht eenzijdig worden beëindigd. Zodra de opdracht tot het treffen van beschermingsmaatregelen is gegeven wordt door de landelijk officier van justitie, namens de Staat, een getuigenbeschermingsovereenkomst gesloten met de bedreigde persoon, waarin de beschermingsmaatregelen worden beschreven en de rechten en plichten over en weer worden vastgelegd. Indien de verplichtingen niet worden nageleefd dan kan dit leiden tot beëindiging van de overeenkomst en daarmee van de beschermingsmaatregelen. In het nieuwe Besluit getuigenbescherming worden nadere regels opgenomen over de beoordeling van de dringende noodzaak tot bescherming en de procedures hieromtrent.

#### *Zesde lid*

In dit lid is de geheimhoudingsplicht van de getuige of persoon die in aanmerking komt voor beschermingsmaatregelen vastgelegd. Als gevoelige informatie over de voorbereiding of toepassing van de beschermingsmaatregelen terecht komt bij derden, kan dit ernstige gevolgen hebben voor de effectiviteit van het stelsel getuigenbescherming evenals de veiligheid van de betrokkenen. De geheimhoudingsplicht betreft de getroffen beschermingsmaatregelen, de inhoud van de overeenkomst, de wijze van totstandkoming en uitvoering daarvan, alsmede al hetgeen de betrokkene over de werkwijze van de officier van justitie, of het team getuigenbescherming ter kennis komt, en is van toepassing zowel voorafgaand aan, tijdens of na afloop van de getuigenbeschermingsovereenkomst. De geheimhoudingsplicht geldt ook voor de advocaat die de kroongetuige bijstaat bij het aangaan, wijzigen of beëindigen van de overeenkomst tot getuigenbescherming, vanwege het wettelijke beroepsgeheim van de advocaat (artikelen 10a, eerste lid, onder d, en 11a Advocatenwet).

Het opzettelijk schenden van de geheimhoudingsplicht is een misdrijf, dat strafbaar is gesteld in het Wetboek van Strafrecht (artikel 272 Sr). Dit misdrijf kan worden bestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de vierde categorie. De getuigenbeschermingsovereenkomst kan afspraken bevatten over de geheimhoudingsplicht. Als deze door de bedreigde persoon worden nageleefd bij het verstrekken van informatie aan derden, dan is er geen sprake van het misdrijf van artikel 272 Sr. Ditzelfde geldt als de officier van justitie toestemming geeft voor de gegevensverstrekking. Dan zal er geen sprake zijn van een geheim waarvan de bedreigde persoon wist of redelijkerwijs moest vermoeden dat hij uit hoofde van wettelijk voorschrift verplicht was het te bewaren, zodat hij niet strafbaar is.

De strafbaarstelling van schending van een geheimhoudingsverplichting is een klachtdelict als het misdrijf is gepleegd tegen een bepaalde persoon (artikel 272, tweede lid, Sr). De vraag of schending van de geheimhoudingsplicht is gepleegd tegen een persoon en zo ja, welke persoon, zal in dit verband lastig zijn te beantwoorden. De geheimhouding betreft bovendien mede de voorbereiding of toepassing van de beschermingsmaatregelen in het algemeen en dient daarom altijd ook het algemeen belang. Vanwege het (algemene) belang van geheimhouding lijkt het minder wenselijk om de strafbaarstelling afhankelijk te laten zijn van een klacht. Daarom is het tweede lid van artikel 272 Sr uitgezonderd. In bijvoorbeeld de Wet politiegegevens is dit klachtvereiste eveneens uitgezonderd (artikel 7, tweede lid, Wpg).

#### *Zevende lid*

In dit lid wordt het recht op rechtsbijstand geregeld van een getuige of persoon die in aanmerking komt voor beschermingsmaatregelen. Het is van belang dat een getuige of persoon die in aanmerking komt voor beschermingsmaatregelen zich kan laten bijstaan door een advocaat, zodat hij goed kan zijn geïnformeerd over de aard, inhoud en strekking van de afspraken bij het aangaan, wijzigen of beëindigen van de getuigenbeschermingsovereenkomst. Het gaat hier om civielrechtelijke rechtsbijstand. Het openbaar ministerie kan de getuige of persoon die in aanmerking komt voor beschermingsmaatregelen desgewenst wijzen op advocaten die eerder betrokken zijn geweest bij het aangaan, wijzigen of beëindigen van getuigenbeschermingsovereenkomsten. De getuige of persoon kan één van deze advocaten of een andere advocaat kiezen.

#### *Achtste lid*

In dit lid is vastgelegd dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld ter uitvoering van het eerste tot en met het zesde lid van dit artikel. Daarmee wordt de rechtsgrondslag geboden voor invulling van de zorgplicht en inkadering van de getuigenbescherming. Het huidige Besluit getuigenbescherming wordt vervangen door een nieuw

Besluit getuigenbescherming. Dit nieuwe besluit bevat verschillende nieuwe elementen die essentieel zijn voor een goed werkend stelsel voor de bescherming van getuigen. Het betreft onder meer een beschrijving van de kring van bedreigde personen die in aanmerking komt voor beschermingsmaatregelen, van de aard en inhoud van die maatregelen (waaronder financiële ondersteuning), van de verplichtingen van de bedreigde persoon en de Staat, de verhouding tussen de opdracht tot het treffen van beschermingsmaatregelen en de getuigenbeschermingsovereenkomst, de wijziging of beëindiging van de beschermingsmaatregelen en de gevolgen van niet naleving van de afspraken door de beschermde persoon.

Ingevolge dit lid kan bij de uitwerking van de nadere regels onderscheid worden gemaakt tussen kroongetuigen en andere bedreigde personen, die wel kennis hebben van bepaalde strafbare feiten maar daar niet zelf bij betrokken zijn. Kroongetuigen worden beloond voor de samenwerking met de voor opsporing en vervolging verantwoordelijke autoriteiten door middel van een straffkorting. Hierbij past een ondersteuning bij de opbouw van een nieuw bestaan waarbij een sobere leefsituatie, die ten dienste staat van de bescherming van de veiligheid, het uitgangspunt is. Anders dan kroongetuigen dragen andere bedreigde personen doorgaans geen verantwoordelijkheid voor het ontstaan van de dreiging voor hun veiligheid. Zij leveren door hun medewerking aan de opsporing en vervolging een belangrijke bijdrage in de criminaliteitsbestrijding en worden vanwege die bijdrage geconfronteerd met ingrijpende veranderingen in hun persoonlijke en maatschappelijke leven. Hierbij past een ruimhartige ondersteuning bij de opbouw van een nieuw bestaan. Voor deze personen wordt gestreefd naar een leefsituatie die zoveel mogelijk vergelijkbaar is met de leefsituatie die zij moeten opgeven. Met deze benadering wordt aangesloten bij de wetgeving in andere landen, waaronder Italië. Dit land hanteert het 'life for life' principe voor niet-criminele getuigen, waarbij de overheid zich inspant om een vergelijkbare leefsituatie te creëren zoals zij dat gewend waren voor hun getuigenis.

#### *Onderdeel D (nieuw artikel 126la)*

Voorgesteld wordt na artikel 226l een nieuw artikel in te voegen, dat de voortzetting vormt van het huidige artikel 226l, derde tot en met zevende lid. Dit betreft de bevoegdheid van de aangewezen ambtenaren die zijn belast met de opsporing van strafbare feiten om zich voor medewerking bij de te verlenen feitelijke bescherming te wenden tot een ieder. Hiermee wordt een rechtsbasis verschaft voor medewerking door organisaties als woningcorporaties, uitkeringsinstanties, banken, ziekenhuizen en zorgverzekeraars. Hun medewerking is met grote regelmaat nodig om getuigen op een veilige wijze een nieuw leven in te leiden. Indien de medewerking niet wordt verleend kan de officier van justitie deze medewerking vorderen. Degene tot wie het verzoek of de vordering is gericht is verplicht tot geheimhouding. Met het voorgestelde artikel 226la worden de regels rond deze bevoegdheid samengebracht in een afzonderlijke bepaling. Daarbij zijn enkele kleine redactionele aanpassingen gepleegd. Voor een nadere toelichting op de in dit artikel opgenomen voorschriften wordt verwezen naar de wetsgeschiedenis bij het huidige artikel 226l, derde tot en met zevende lid, (Kamerstukken II 2016/17, 34720, nr. 3, blz. 6 en 12).

### **ARTIKEL III (Wijziging Gratiwet)**

Dit onderdeel van het wetsvoorstel wijzigt de Gratiwet op een aantal punten. Indien het openbaar ministerie in het kader van een afspraak met een reeds veroordeelde kroongetuige toezegt een positief gratieadvies te zullen uitbrengen, wordt het gratieverzoek behandeld conform de Gratiwet. Aan een gratieverlening kunnen voorwaarden worden verbonden. In artikel 13 staat een algemene grondslag voor het stellen van voorwaarden. Bepaald is dat gratie kan worden verleend onder voorwaarden die het gedrag van de veroordeelde betreffen. Als mogelijke voorwaarden worden genoemd het verrichten van onbetaalde arbeid, het volgen van een leerproject, het verrichten van arbeid tot herstel van de schade verricht door het strafbare feit, het betalen van een geldsom aan de Staat of het betalen van een schadevergoeding. Het zijn voorbeelden van mogelijk te stellen voorwaarden (Kamerstukken II 1984/85, 19075, nr. 3, p. 23); de wet laat ruimte om andere voorwaarden te stellen. Wordt voorwaardelijk gratie verleend, dan gebeurt dat vrijwel altijd

onder de algemene voorwaarde dat geen strafbare feiten mogen worden gepleegd. Deze voorwaarde staat als zodanig echter niet genoemd in de wet. Ingevolge artikel 14 zijn de voorwaarden van kracht gedurende een te bepalen proeftijd.

#### *Onderdeel A (wijziging artikel 13)*

##### *Eerste lid*

Met het oog op de rechtszekerheid wordt de algemene voorwaarde dat geen strafbare feiten mogen worden gepleegd alsnog uitgeschreven in artikel 13. De regeling omtrent gratieverlening wordt hiermee in lijn gebracht met andere beslissingen waarbij voorwaarden kunnen worden gesteld, zoals de regeling inzake de oplegging van voorwaardelijke straffen (artikelen 14a e.v. Sr). Hiervoor geldt de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit.

##### *Vijfde lid*

In dit lid wordt een voorziening getroffen voor het stellen van een specifieke voorwaarde ten aanzien van een kroongetuige. Indien aan een kroongetuige gratie wordt verleend in ruil voor het afleggen van een getuigenverklaring in een andere strafzaak, dienen hieraan voorwaarden te worden verbonden. De Gratiwet voorziet nu niet in gratieverlening onder de voorwaarde dat een veroordeelde getuige een getuigenverklaring aflegt. Het voorgestelde vijfde lid treft hiervoor alsnog een voorziening. Gelijk aan artikel 44a, vijfde lid, Sr wordt geregeld dat aan de gratieverlening in het kader van een afspraak met een veroordeelde als bedoeld in artikel 226k Sv, de voorwaarde wordt verbonden dat de getuigenverklaring wordt afgelegd. Hiermee is er een stok achter de deur om, wanneer de kroongetuige zich niet aan de afspraak houdt om de overeengekomen getuigenverklaring af te leggen in de strafzaak tegen een andere verdachte, de gratieverlening te herroepen wegens niet naleving van de voorwaarden. Deze stok achter de deur is ten eerste gewenst bij gratieverlening met toepassing van de strafvermindingsgrond in het nieuwe artikel 44a, derde lid, Sr waarbij de strafvermindering kan bestaan in omzetting van het gehele onvoorwaardelijke deel van de vrijheidsstraf in een voorwaardelijke vrijheidsstraf. Hierbij ligt het in de verwachting dat de gratieverlening kan plaatsvinden voordat de getuigenverklaring in de andere strafzaak is afgelegd. Maar ook bij toepassing van andere strafvermindingsgronden kan een dergelijke stok achter de deur zinvol zijn. Bijvoorbeeld wanneer iemand kort na zijn eigen veroordeling kroongetuige wordt in een grote, complexe zaak, waarin na de uitspraak in eerste aanleg hoger beroep wordt aangetekend. Dat kan in totaal jaren in beslag nemen; in die periode kan het moment passeren waarop de veroordeelde kroongetuige zijn eigen straf minus de strafvermindering uit de kroongetuigenafpraak heeft uitgezeten. Ook dan kan de situatie zich voordoen dat de gratieverlening eerder plaatsvindt dan dat de getuigenverklaring is afgelegd.

#### *Onderdeel B (wijziging artikel 14)*

Het nieuwe tweede lid van artikel 14 regelt dat bij gratieverlening in het kader van een afspraak met een veroordeelde als bedoeld in artikel 226k Sv, een langere proeftijd dan de gebruikelijke proeftijd geldt. In lijn met de nieuwe regeling in artikel 44a, zesde lid, Sr wordt een proeftijd bepaald van dezelfde duur als het restant van de vrijheidsstraf waarvoor gratie wordt verleend. De langere duur van de proeftijd vindt zijn rechtvaardiging in de specifieke context van de kroongetuigenregeling waarbij in het kader van ernstige criminaliteit gratieverlening in de eigen zaak plaatsvindt in ruil voor een getuigenverklaring in een strafzaak tegen een ander. Hierbij wordt het aangewezen geacht om gedurende een langere periode een garantie te hebben dat de gestelde voorwaarden worden nageleefd. Hierbij geldt een minimum van drie jaar. Als geen vrijheidsstraf is opgelegd wordt de proeftijd bepaald overeenkomstig de algemene regeling van de voorwaardelijke gratiëring, in het eerste lid. Voor de toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 3.3.

## **ARTIKEL IV**

Dit artikel regelt de inwerkingtreding.

#### **ARTIKEL V**

Dit artikel bevat de citeertitel: Wet verbetering kroongetuigenregeling.

De Minister van Justitie en Veiligheid,