

Rondetafelgesprek kroongetuigenregeling 26 januari 2023

Tweede Kamer – Commissie voor Justitie en Veiligheid

Gespreksnotitie prof. mr. J.H. Crijns – Universiteit Leiden

1. Inleiding

De huidige Nederlandse kroongetuigenregeling is van kracht sinds 2006 en is sindsdien in een handvol strafprocessen toegepast, waarvan het Passage-proces en het lopende Marengo-proces de belangrijkste zijn. Tot op heden is gebleken dat het instrument op zichzelf met succes kan worden toegepast, maar ook vele complexe en prangende vragen oproept, onder meer ten aanzien van de juiste uitleg van de huidige wettelijke regeling, de wijze waarop de huidige wettelijke regeling in de praktijk uitpakt en de verhouding met het vraagstuk van getuigenbescherming. Een deel van deze vragen wordt ook geadresseerd in het rechtsvergelijkende WODC-onderzoek dat in 2017 aan de Universiteit Leiden is verricht.¹ Nadien hebben zich echter nog vele ontwikkelingen voorgedaan die niet in dit onderzoek zijn meegenomen. Het gaat dan in het bijzonder om de tragische gebeurtenissen in de context van het Marengo-proces en de vragen die deze oproepen ten aanzien van de bescherming van getuigen en hun omgeving.

2. Voorgenomen uitbreiding van de kroongetuigenregeling

Oorspronkelijk was de bedoeling van de kroongetuigenregeling om ‘met kleine vissen grote vissen te vangen’. In ons onderzoek uit 2017 hebben we geconcludeerd dat de praktijk tot dat moment een ander beeld liet zien, namelijk dat de regeling vooral werd toegepast om ‘met grote vissen nog grotere vissen te vangen’. Tot dat moment bleken vrijwel alle kroongetuigen zelf ook verdacht te worden van zeer ernstige strafbare feiten, waaronder levensdelicten, waarvoor zij ook aanzienlijke strafeisen tegemoet zagen. De praktijk tot dat moment liet echter niet of nauwelijks voorbeelden zien van kroongetuigen die zelf (slechts) van relatief lichte strafbare feiten werden verdacht. Verondersteld kan worden dat de huidige regeling voor deze categorie verdachten ook niet zo aantrekkelijk is, omdat 50% strafvermindering bij een hogere strafeis netto meer strafkorting oplevert dan bij een relatief lage strafeis, zeker in het licht van de overige (veiligheids)risico’s die een rol als kroongetuige met zich brengt. Om die reden hebben wij destijds – mede op basis van de rechtsvergelijking – in overweging gegeven de mogelijkheden van strafvermindering te verruimen voor (alleen die) kroongetuigen die zelf van relatief lichte strafbare feiten worden verdacht. Wij hebben echter ook aangegeven dat volledige immuniteit – in de zin van vrijwaring van vervolging – te allen tijde uitgesloten dient te zijn, teneinde te garanderen dat ook de kroongetuige zelf zich steeds voor de rechter moet verantwoorden voor de feiten waarvan hij wordt verdacht.

De voorgenomen uitbreiding van de kroongetuigenregeling zoals de minister deze in haar brief van 4 november jl. schetst,² is in lijn met deze bevinding uit ons onderzoek. De voorgenomen constructie dat bij de categorie kroongetuigen die zelf van relatief lichte strafbare feiten worden verdacht (bijv. *facilitators*), toegezegd kan worden om in plaats van een geheel onvoorwaardelijke straf een gedeeltelijke of zelfs gehele voorwaardelijke straf te eisen, maakt dat de regeling voor deze categorie potentiële kroongetuigen enerzijds aantrekkelijker wordt, terwijl anderzijds gegarandeerd blijft dat ook deze kroongetuigen zich voor de rechter moeten verantwoorden en in geval van het overtreden van de voorwaarden alsnog een substantiële vrijheidsstraf tegemoet kunnen zien. Tegelijkertijd kunnen van deze verruiming van de regeling geen wonderen worden verwacht; gezien de overige nadelen zal voor de meesten een rol als kroongetuige onaantrekkelijk blijven. Dit is ook niet erg; het middel van de kroongetuige leent zich immers niet voor grootschalige toepassing.

¹ 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*, The Hague: Eleven International Publishing 2018.

² *Kamerstukken II 2022/23*, 29911, nr. 380.

3. (On)duidelijkheid van de huidige wettelijke regeling

Met name in het Passage-proces is gebleken dat de huidige wettelijke regeling niet in helderheid uitblinkt waar het gaat om de aard van de toezeggingen die aan de kroongetuige kunnen worden gedaan. Met name de lange en roerige totstandkomingsgeschiedenis van de huidige regeling gaf aanleiding tot discussie over de vraag of en in hoeverre de huidige regeling voorzag in een gesloten dan wel een open stelsel van mogelijke toezeggingen.³ Het oordeel van de Hoge Raad in de Passage-zaak heeft op dit punt (tot op zekere hoogte) voor de nodige duidelijkheid gezorgd,⁴ maar het zou goed zijn als een toekomstige regeling duidelijker tot uitdrukking brengt welke toezeggingen al dan niet aan een kroongetuige kunnen worden gedaan. Ten aanzien van het proces waarlangs een afspraak met een kroongetuige tot stand komt, lijkt de huidige regeling goeddeels te voldoen.

4. Getuigenbescherming

Het thema van getuigenbescherming is altijd al onlosmakelijk verbonden geweest met het instrument van de kroongetuige, maar de gebeurtenissen in de context van het Marengo-proces laten op indringende wijze zien dat een kroongetuigenregeling niet kan en mag bestaan zonder een goed functionerend stelsel van getuigenbescherming. Dit punt behoeft expliciete aandacht en wel voor wat betreft verschillende aspecten.

Capaciteit. De ervaringen van de laatste jaren laten zien dat de behoefte aan en noodzaak tot bescherming van kroongetuigen en hun omgeving groot zijn. Dit betreft zowel de kring van de te beschermen personen als de zwaarte van de te nemen maatregelen. Gezien het huidige criminaliteitsbeeld en de voorgenomen uitbreiding van de regeling zullen deze behoefte en deze noodzaak voorlopig alleen maar groter worden. Dit vraagt om substantiële investeringen in het stelsel van getuigenbescherming.

Heldere regelgeving. Op dit moment is regelgeving ten aanzien van getuigenbescherming schaars en voornamelijk procedureel van aard. Dit roept zowel voor kroongetuigen als OM en politie als de overige procesdeelnemers de nodige onduidelijkheid op, temeer daar de reikwijdte van de (algemene en bijzondere) zorgplicht van de overheid bepaald niet helder omlijnd is. Dit leidt in de praktijk tot discussie, discussie die in voorkomende gevallen ook het strafproces belast (in weerwil van het feit dat getuigenbescherming door de Hoge Raad als een civiele kwestie wordt beschouwd, die in beginsel los staat van het strafproces).⁵ Het zou goed zijn als op het punt van getuigenbescherming – ook binnen de politiek – expliciete gedachtenvorming plaatsvindt: hoe ver reikt de zorgplicht van de overheid, hoe verhoudt deze algemene zorgplicht zich tot de bijzondere zorgplicht zoals die tot uitdrukking komt in de afspraken binnen een getuigenbeschermingsovereenkomst, wat kan in de context van zo'n overeenkomst al dan niet worden toegezegd, hoe verhoudt de noodzaak tot bescherming zich tot de persoonlijke autonomie van te beschermen personen? De praktijk lijkt sterk behoefte te hebben aan duidelijker gedachtenvorming en waar mogelijk inhoudelijke keuzes op deze en dergelijke punten (mede op basis van de uitkomsten van het lopende onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid).

Toetsing. In de rechtspraak en de literatuur is geregeld aandacht gevraagd voor de wenselijkheid van toetsing van de afspraken in het kader van getuigenbescherming. Tot op heden ontbreekt een dergelijke vorm van toetsing vrijwel geheel, mede omdat deze materie nu eenmaal tot vertrouwelijkheid noopt. Tegelijkertijd maakt dit controle en het afleggen van verantwoording onmogelijk, wat op de langere termijn gevolgen kan hebben voor de legitimiteit van het stelsel van getuigenbescherming. Enigerlei vorm van toetsing – waarbij verschillende varianten denkbaar zijn (zie daarvoor de literatuur) – zou daarom kunnen worden overwogen. Daar moet echter aan worden toegevoegd dat toetsing alleen een meerwaarde heeft als er ook een duidelijk(er) inhoudelijk toetsingskader voor getuigenbescherming voorhanden is.

³ Zie hierover uitgebreid S.L.J. Janssen, *De kroongetuige in het Nederlandse strafproces. Vertrouwen is goed, controle is beter* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridische uitgevers 2013.

⁴ Zie onder meer HR 23 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:601.

⁵ Zie onder meer HR 23 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:601.