

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal
Voorzitter

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum 12 augustus 2025
Onderdeel Afdeling Kwaliteitontwikkeling, advisering en toetsing
Ons kenmerk PaG/KOAT/19962
Uw kenmerk 6394662
Onderwerp Advies Wet verbetering kroongetuigenregeling en
Besluit getuigenbescherming

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Geachte (...),

Bij brief van 17 juni 2025 heeft u namens de minister van Justitie en Veiligheid het College van procureurs-generaal (hierna College) verzocht te adviseren over het wetsvoorstel 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) en het voorstel voor het Besluit houdende nieuwe regels inzake getuigenbescherming (Besluit getuigenbescherming 202*). Met het wetsvoorstel wordt beoogd de kroongetuigenregeling te verbeteren en te verbreden door het ook te laten toepassen op kroongetuigen die zelf van relatief minder ernstige feiten worden verdacht. Daarnaast wordt met het wetsvoorstel en het bijbehorende besluit een duidelijker kader gegeven voor het maken van afspraken over getuigenbescherming met kroongetuigen en bedreigde getuigen.

Het College acht het voor de opsporing en vervolging van ernstige strafbare feiten van groot belang dat er toezeggingen kunnen worden gedaan aan getuigen die zelf ook worden verdacht van of zijn veroordeeld voor strafbare feiten. Deze kroongetuigen kunnen informatie verstrekken over de organisatie van criminele netwerken en de uitvoering van ernstige strafbare feiten; informatie die niet op een andere manier kan worden verkregen. Het College onderschrijft daarom zonder meer de wenselijkheid en noodzaak tot de verbreding van de kroongetuigenregeling. Vanzelfsprekend dient bij inzet van deze regeling de veiligheid van kroongetuigen, hun naasten en van de vertrouwenspersonen die hen bijstaan heel serieus te worden genomen. De hevige gebeurtenissen in

afgelopen jaren hebben pijnlijk duidelijk gemaakt dat kroongetuigen en hun directe kring soms in levensbedreigende situaties terecht kunnen komen, en dat de overheid een bijzondere zorgplicht heeft om hen te beschermen. De thans voorgestelde verduidelijking van de kaders om afspraken te maken over getuigenbescherming kunnen wat het College betreft sterk bijdragen aan een verantwoorde inzet van kroongetuigen. Het College is dan ook zeer positief over het voorgestelde Besluit getuigenbescherming. Overigens zal, ook bij een verbreding van de kroongetuigenregeling, het aantal zaken waarin toezeggingen worden gedaan aan kroongetuigen, zo hier al sprake van is, in een jaar beperkt blijven tot hooguit enkele zaken. Niettemin spreekt het College de hoop uit dat de inzet van kroongetuigen door zorgvuldige toepassing van de verbeterde regeling en van de verduidelijkte kaders voor getuigenbescherming, in de komende jaren wat minder controversieel wordt. Net als in de ons omringende landen zou de inzet op kroongetuigen op termijn kunnen worden gezien als een passend opsporingsmiddel dat in de daartoe aangewezen gevallen bij de opsporing en vervolging van ernstige georganiseerde criminaliteit kan worden ingezet.

Over een paar wijzigingen wil het College in het bijzonder de waardering uitspreken. Het College is blij met de mogelijkheid die met het wetsvoorstel wordt gecreëerd om aan verdachten van minder ernstige strafbare feiten te kunnen toezeggen een volledig voorwaardelijke straf te vorderen, als de officier van justitie anders voornemens was geweest een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren te vorderen. Door dit voorstel kan het ook voor verdachten van minder ernstige strafbare feiten aantrekkelijk zijn om informatie te verstrekken aan de opsporingsautoriteiten – informatie die van grote waarde kan zijn bij de opsporing en vervolging van bijvoorbeeld de opdrachtgevers van ernstige strafbare feiten. Op deze manier kan beter invulling worden gegeven aan de gedachte die al bij de voorbereiding op de huidige kroongetuigenregeling speelde, en ook in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel wordt benoemd, dat met een (relatief) kleine vis een grote vis kan worden gevangen. Ook de introductie van de mogelijkheid om gratie onder voorwaarden te verlenen wordt gewaardeerd. Hierdoor is het eenvoudiger consequenties te verbinden aan het niet-nakomen van de afspraken door de veroordeelde kroongetuige nadat de gratie eenmaal is verleend.

Het College is positief over de voorgestelde regeling van de getuigenbescherming. Dat geldt onder meer voor het onderscheid dat in het voorgestelde artikel 226I Sv wordt gemaakt tussen kroongetuigen en andere personen die in aanmerking komen voor beschermingsmaatregelen. De uitwerking in het Besluit getuigenbescherming biedt vervolgens voor betrokkenen en buitenstaanders meer transparantie en duidelijkheid over de mogelijke inhoud van de afspraken die in het kader van de getuigenbescherming kunnen worden gemaakt. De afspraken over het afleggen van een verklaring met de kroongetuigen zijn – zo wordt ingestemd met de memorie van toelichting – juridisch en procedureel strikt

gescheiden van de afspraken over de getuigenbescherming. In het belang van de bescherming van de getuigen is het ook niet mogelijk de inhoud van de beschermingsafspraken op enige manier openbaar te maken. Dit heeft ertoe geleid dat er de afgelopen jaren veel speculaties zijn geuit over de inhoud van deze afspraken. Weliswaar is uit het onderzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad gebleken dat het openbaar ministerie geen ontoelaatbare afspraken heeft gemaakt, maar uit het onderzoek bleek ook dat het huidige juridische kader gebreken vertoont. Met het voorgestelde Besluit getuigenbescherming wordt veel duidelijker welke afspraken in het kader van de bescherming wel kunnen worden gemaakt, en welke afspraken niet. Ook wordt verduidelijkt wat de rechten en plichten zijn van zowel de Staat – namens wie de officier van justitie de afspraken maakt – als van de kroongetuige of bedreigde getuige die moet worden beschermd. Bij deze duidelijkheid is ook die officier van justitie gebaat, omdat die in het Besluit houvast kan vinden tijdens de gesprekken met de te beschermen getuige over de te maken afspraken. Zo maakt artikel 9 van het voorgestelde Besluit duidelijk dat alleen 'in uitzonderlijke gevallen' de kroongetuige of bedreigde getuige de gelegenheid wordt geboden om in de eigen veiligheid te voorzien met een tegemoetkoming in de kosten door de Staat.

Het College acht het gelukkig dat er niet voor is gekozen de afspraken in het kader van de getuigenbescherming te laten toetsen, bijvoorbeeld door een rechter-commissaris of speciaal daartoe aangewezen commissie. Het oordeel zal dan immers vervolgens onderdeel uitmaken van het procesdossier in de strafzaak van de verdachte waartegen de kroongetuige zijn verklaring aflegt, en daarmee bestaat het gevaar dat de gescheiden trajecten van de verklaringsafspraken en de beschermingsafspraken toch door elkaar gaan lopen. Worden details over de getuigenbescherming daardoor wel openbaar dan is dat schadelijk voor de te beschermen (kroon)getuige, en voor de reputatie van Nederland bij de buitenlandse samenwerkingspartners. Bovendien kan slechts een momentopname worden getoetst, terwijl de beschermingsafspraken een dynamisch geheel vormen dat naar gelang de stand van zaken kan worden aangepast. Met het voorgaande is niet gezegd dat de rechtmatigheid van de beschermingsafspraken niet zou kunnen worden getoetst. De procureur-generaal heeft in het kader van zijn onderzoek kennis kunnen nemen van de volledige inhoud van de afspraken, en het College kan zich goed voorstellen dat een dergelijk toezichtsonderzoek periodiek wordt herhaald. Ook hecht het College aan een goede regeling over de beslechting van geschillen tussen de kroongetuige of beschermde getuige, en het openbaar ministerie. In de toelichting bij het Besluit getuigenbescherming wordt toegelicht dat in de beschermingsovereenkomst afspraken worden gemaakt over onafhankelijke arbitrage. Het College is er voorstander van om het arbitragereglement openbaar te maken. Het College staat er bovendien voor open dat periodiek een geanonimiseerde, niet-herleidbare samenvatting van de

arbitragerechtspraak openbaar wordt gemaakt, zodat inzicht wordt gegeven in de geschillen die door de arbiters zijn behandeld.

Het College verkent graag welke mogelijkheden het voorliggende wetsvoorstel biedt om verklaringsafspraken te maken met kroongetuigen. Wel wordt de hoop uitgesproken dat ook na de eventuele inwerkingtreding van het wetsvoorstel het gesprek over de reikwijdte van de kroongetuigenregeling niet geheel verstomt. Het College constateert dat ook na inwerkingtreding van de voorgestelde regeling er verdachten of veroordeelden blijven die wel veel relevante kennis hebben over zeer ernstige misdrijven, maar waarbij het op voorhand niet evident is dat de kroongetuigenregeling voldoende ruimte biedt om toezeggingen te doen die deze verdachten of veroordeelden ertoe kunnen bewegen een verklaring af te leggen. Het College zou bijvoorbeeld graag verder willen doorpraten over het maken van afspraken met levenslang gestraften en over het opstellen van een verder gedifferentieerd systeem van strafkortingen.

Over de inhoud van de voorgestelde regeling heeft het College nog drie opmerkingen. In de eerste plaats acht het College het wenselijk dat in het Besluit getuigenbescherming wordt verduidelijkt dat de getuigenbescherming wordt uitgevoerd door het 'team getuigenbescherming van de politie', of een vergelijkbare omschrijving. In het huidige Besluit getuigenbescherming staat dat de getuigenbescherming wordt uitgevoerd door het 'onderdeel getuigenbescherming' (artikel 1, onder e, en artikel 2). In het voorstel voor het vernieuwde Besluit getuigenbescherming is dit in artikel 1, onder h vervangen door het generieke 'ambtenaren van de politie'. Het College wijst erop dat bij de uitvoering van de getuigenbescherming intensief wordt samengewerkt met de autoriteiten in de ons omringende landen. In die landen is het gebruikelijk dat getuigenbeschermingsteams ook als zodanig is aangeduid, dat wil zeggen als 'Witness Protection Unit'. In het belang van een goede samenwerking, gebaseerd op vertrouwen en wederkerigheid, is het noodzakelijk dat deze samenwerkingspartners herkennen welk politieteam de opdracht en verantwoordelijkheid heeft voor de bescherming van getuigen. Bovendien verduidelijkt het toewijzen van de uitvoering van de getuigenbeschermingstaak aan een specifieke afdeling of team van de politie ook de gezagsverhouding tussen de in het voorgestelde Besluit aangeduide "officier van justitie bij het landelijk parket, belast met getuigenbescherming" (artikel 1, onder c) en het team van de politie dat de getuigenbescherming uitvoert.

In de tweede plaats verzoekt het College de minister om een verduidelijking van de regeling omtrent de geheimhouding van beschermingsafspraken. In het voorgesteld artikel 226l, zesde lid Sv staat dat de getuige of andere persoon die in aanmerking komt voor beschermingsmaatregelen verplicht is tot geheimhouding. In de memorie van toelichting bij deze bepaling wordt nader toegelicht dat de

geheimhoudingsverplichting voor de advocaat van de getuige of andere persoon niet is gebaseerd op deze bepaling, of daarvan wordt afgeleid, maar wordt gebaseerd op het wettelijk beroepsgeheim van de advocaat. Het College vraagt zich af in hoeverre het wettelijk beroepsgeheim hetzelfde doel en strekking heeft als de geheimhoudingsplicht van artikel 226l, zesde lid Sv. Ziet de geheimhouding van de advocaat niet primair op de relatie tussen advocaat en cliënt, en niet op verhouding tussen de staat en de beschermde getuige met zijn advocaat? In theorie is het denkbaar dat de advocaat met instemming van de cliënt de geheimhouding doorbreekt, zonder daarbij in strijd te handelen met het wettelijk beroepsgeheim. Een aanvullende vraag inzake de geheimhouding is of de wetgever in de memorie van toelichting, voor zover redelijkerwijs mogelijk, kan verduidelijken in welke gevallen de officier van justitie toestemming kan geven tot de doorbreking van de geheimhoudingsplicht.

In de derde plaats constateert het College dat in artikel 13 van het voorgestelde Besluit getuigenbescherming wordt voorgeschreven dat het College de officier van justitie kan opdragen tot het laten treffen, voortzetten of aanpassen van beschermingsmaatregelen op verzoek van een bevoegde autoriteit van een vreemde Staat. Hiermee wordt afgeweken van artikel 9 van het huidige Besluit getuigenbescherming waarin staat dat de officier van justitie dit zelfstandig aan het onderdeel getuigenbescherming kan opdragen getuigenbeschermingsmaatregelen te nemen of voort te zetten na een verzoek daartoe van de bevoegde autoriteit van een vreemde Staat. Doel van de aanpassing is om de bepaling in lijn te brengen met de bestaande 'gezagslijnen'. Het College wijst erop dat het besluit om beschermingsmaatregelen in Nederland uit te voeren op verzoek van een buitenlandse bevoegde autoriteit een ander karakter heeft dan het besluit dat er beschermingsmaatregelen moeten worden genomen (artikel 3 voorgenomen Besluit) of het besluit dat de beschermingsmaatregelen moeten worden uitgevoerd (artikel 4 voorgenomen Besluit). Bij een verzoek van een buitenlandse bevoegde autoriteit zijn deze besluiten al genomen, en het ligt niet in de rede om de inhoud van deze besluiten te laten toetsen door het College. Het enige besluit dat na een verzoek van een buitenlandse bevoegde autoriteit moet worden genomen is of het mogelijk en wenselijk is dat Nederland voldoet aan dit verzoek. Bij dit besluit zal onder meer aandacht moeten zijn voor het belang van wederkerigheid, immers ook Nederland zal met regelmaat verzoeken moeten doen om medewerking van buitenlandse autoriteiten. Het College vraagt zich af of het bijzondere karakter van de uitvoering van beschermingsmaatregelen op verzoek van een buitenlandse bevoegde autoriteit voldoende tot uiting komt in de voorgestelde bepaling en de nota van toelichting. Een voorbeeld is dat in artikel 13, derde lid wordt voorgesteld dat er een advies "als bedoeld in artikel 3, tweede lid" moet worden uitgebracht over de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het verzoek. Artikel 3, tweede lid Besluit ziet echter op andere vragen omtrent de haalbaarheid en uitvoerbaarheid, dan die

relevant zijn bij de beslissing op een verzoek van een buitenlandse bevoegde autoriteit. Het College verzoekt de minister daarom de formulering van het voorgestelde artikel 13 Besluit en de toelichting nog eens te doordenken in het licht van het eigensoortige karakter van de reactie op het verzoek van de buitenlandse bevoegde autoriteit, en de afwijkingen voor onder meer de besluitvormingsprocedure en de verplichtingen voor de buitenlandse beschermde getuige die de uitvoering van buitenlandse beschermingsmaatregelen in Nederland met zich meebrengt.

Gezien het beperkte aantal zaken waarin jaarlijks mogelijks afspraken worden gemaakt met kroongetuigen en het feit dat wat betreft de getuigenbescherming al grotendeels conform het voorgestelde besluit wordt gehandeld, voorziet het College geen noemenswaardige aanvullende consequenties voor wat betreft de uitvoering van de voorgestelde nieuwe wettelijke regeling en het voorgestelde besluit.

Hoogachtend,

A.R.E. Schram
wnd. voorzitter