



**Universiteit
Leiden**

Criminal Law
and Criminology

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

Prof. mr. J.H. Crijns

Mr. dr. M.J. Dubelaar

Mr. dr. K.M. Pitcher

Leiden University, 2017

In co-operation with:

Prof. M. Lindemann and Dr. D.A.G. van Toor (University of Bielefeld, Germany)

Prof. M. Caianiello and Dr. M.L. Ferioli (University of Bologna, Italy)

Dr. N. Kovalev (Wilfrid Laurier University, Canada)

© 2017; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden.

Niets uit dit rapport mag worden veeleelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

Samenvatting

Een van de meer verstrekkende onderzoeksmethoden binnen het strafproces is het instrument van afspraken met getuigen, het instrument waarbij toezeggingen worden gedaan aan potentiële getuigen die zelf ook van een of meer strafbare feiten worden verdacht dan wel daarvoor zijn veroordeeld, teneinde hen over te halen om met justitie samen te werken door als getuige een (belastende) verklaring af te leggen in andermans strafzaak. Hoewel dit instrument doorgaans wordt beschouwd als een bruikbaar middel om door te dringen tot de hogere regionen van een criminele organisatie, is het ook een tot op zekere hoogte controversieel instrument, nu het inhoudt dat bepaalde voordelen worden toegezegd aan personen die zelf ook worden verdacht van of schuldig zijn bevonden aan een of meer strafbare feiten. Hierdoor ontstaan niet alleen risico's voor de betrouwbaarheid van de afgelegde verklaringen, maar ook voor de integriteit van de procedure en voor de strafrechtspleging als geheel. Dit onderzoek beoogt inzicht te bieden in de regelingen voor het doen van toezeggingen aan getuigen in ruil voor verklaringen in diverse landen – Nederland, Duitsland, Italië en Canada – , met de meer specifieke bedoeling om uit de onderlinge vergelijking vervolgens lessen te kunnen trekken voor de Nederlandse regeling.

Nederland kent sinds 2006 een wettelijke regeling voor het doen van toezeggingen aan getuigen ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten. In juli 2013 stuurde de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie een brief aan de Tweede Kamer waarin hij aangeeft het in het kader van de effectieve bestrijding van georganiseerde criminaliteit noodzakelijk te achten 'de mogelijkheden uit te breiden voor het werken met burgers die zelf actief zijn – of zijn geweest – in de groepering waarnaar onderzoek wordt gedaan, of die in nauwe relatie staan tot leden van die groepering'. Het thans geldende strikte wettelijke kader van toezeggingen aan getuigen wordt als te beperkend ervaren, aldus de minister. Om die reden kondigde hij aan een wetsvoorstel voor te bereiden 'dat ziet op een verruiming van de onderhandelingsmogelijkheden van het OM, om in uitzonderingsgevallen meer te kunnen toezeggen dan nu mogelijk is'. Bij wijze van voorbeeld noemt de minister het toezeggen van meer dan de helft aan strafvermindering (hetgeen het huidige maximum is) – zonder dat dit zou neerkomen op het toezeggen van volledige strafrechtelijke immuniteit – of het doen van een financiële tegemoetkoming (hetgeen op dit moment niet is toegestaan). Ook geeft de minister aan het instrument van toezeggingen aan getuigen te willen inzetten bij meer delicten dan thans mogelijk is op grond van de wettelijke regeling. Daarnaast is deze thematiek recent weer onder de aandacht van de wetgever in het kader van het lopende wetgevingsproject Modernisering Wetboek van Strafvordering. Het meer specifieke doel van dit onderzoek is dan ook gelegen in het trekken van lessen uit de rechtsvergelijking voor Nederland, teneinde zodoende bij te dragen aan beantwoording van de vraag of de bestaande wettelijke regeling al dan niet zou moeten worden aangepast. Gezien het feit dat het door de minister in 2013 in het vooruitzicht gestelde wetsvoorstel de reikwijdte van het instrument van toezeggingen aan getuigen beoogt te verruimen, lag het bij de selectie van landen voor de rechtsvergelijking het meest voor de hand te kiezen voor landen waar de

mogelijkheden tot het doen van toezeggingen aan getuigen op het eerste gezicht ruimer leken. Dit is het geval in alle drie de geselecteerde landen.

Bij het onderzoek in de vier landen is niet alleen gekeken naar de vraag hoe het instrument van toezeggingen aan getuigen is genormeerd, maar ook naar de vraag hoe het in de praktijk wordt toegepast en welke problemen en maatschappelijk debat het instrument met zich brengt. Dit onderzoek richt zich dan ook niet alleen op *the law in the books*, maar ook op *the law in action*, hetgeen ook naar voren komt in de onderzoeksvragen. De hoofdvragen die in dit onderzoek zijn beantwoord, luiden als volgt:

- a) Op welke wijze is het instrument van toezeggingen aan getuigen (hierna: ‘het instrument’) in elk van de onderzochte landen genormeerd?
- b) Hoe wordt het instrument in elk van de onderzochte landen in de praktijk toegepast en wat zijn de ervaringen en de resultaten in dit verband?
- c) Hoe verhoudt de regelgeving en de praktijk in Duitsland, Italië en Canada zich tot die in Nederland?

Deze hoofdvragen zijn vervolgens onderverdeeld in negentien meer concrete sub-vragen die uiteenvallen in drie categorieën, waarin de eerdergenoemde *law and practice* benadering wordt weerspiegeld. De eerste categorie van sub-vragen heeft betrekking op het normatieve kader. In dit verband hebben de onderzoekers gekeken naar de (wettelijke) basis en de geschiedenis van het instrument; de aard van de toezeggingen die kunnen worden gedaan; het type strafbare feiten in verband waarmee het instrument mag worden gebruikt; de verantwoordelijkheid voor het gebruik van het instrument; de verhouding met andere instrumenten waarbij natuurlijke personen informatie verschaffen ten behoeve van de opsporing en vervolging; en de verhouding met het fenomeen van getuigenbescherming. De tweede categorie van sub-vragen richt zich op het functioneren van het instrument in de praktijk door te bekijken welke toezeggingen in de praktijk daadwerkelijk worden gedaan; hoe vaak en op basis van welke overwegingen het instrument al dan niet wordt gebruikt; welke positieve en negatieve ervaringen in de praktijk met het instrument en de daaraan ten grondslag liggende regeling zijn opgedaan; welke resultaten in individuele strafzaken met het instrument zijn behaald; welke factoren aan een succesvolle inzet van het instrument bijdragen en welke factoren daaraan in de weg staan; en – tot slot – of de regeling in zijn algemeenheid haar doel bereikt. De derde categorie van sub-vragen richt zich op de thema’s toetsing, transparantie en debat: in hoeverre is het gebruik van het instrument onderworpen aan (rechterlijke) toetsing; in hoeverre is (het gebruik van) het instrument maatschappelijk transparant; in hoeverre bestaat er debat ten aanzien van het gebruik van het instrument; en in hoeverre en in welk opzicht hebben toetsing, transparantie en debat geleid tot wijzigingen in de regeling van het instrument? Alle vragen zijn beantwoord voor elk van de vier betrokken landen, waarna op basis daarvan de laatste twee sub-vragen zijn beantwoord: in welke opzichten komen de regelgeving en de praktijk in Duitsland, Italië en Canada overeen met die van Nederland en in welke opzichten verschillen zij van elkaar (sub-vraag 18); en welke lessen kunnen op basis

van de rechtsvergelijking worden getrokken voor de Nederlandse regelgeving en praktijk met betrekking tot het instrument (sub-vraag 19).

Voor het in kaart brengen van het juridisch kader en de totstandkoming daarvan is voor elk van de in het onderzoek betrokken landen door middel van *desk research* een analyse gemaakt van de relevante wet- en regelgeving, de jurisprudentie, de literatuur op het thema en de beschikbare beleidsstukken en parlementaire documentatie. Tevens is getracht – voor zover mogelijk – om inzicht te verkrijgen in de frequentie waarin het instrument wordt gebruikt en de varianten van toezeggingen die worden gedaan. Voorts zijn in alle bij dit onderzoek betrokken landen semigestructureerde interviews gehouden met verschillende beroepsbeoefenaren waaronder officieren van justitie, politieambtenaren, rechters en advocaten. Deze interviews waren gericht op: 1) het in kaart brengen van de gangbare werkwijzen in de praktijk voor zover deze niet duidelijk in (openbare) stukken zijn beschreven; 2) het verkrijgen van inzicht in de frequentie waarmee het instrument wordt ingezet; 3) de knelpunten en successen die zich daarbij voordoen; en 4) het inventariseren van de behoeften en opvattingen in de rechtspraktijk ten aanzien van de inzet van dit instrument. Daarnaast is in Nederland een focusgroep gehouden waarin vertegenwoordigers uit verschillende relevante beroepsgroepen werden samengebracht om met elkaar te reflecteren op de resultaten van het onderzoek in Nederland en de vergelijkingslanden. Dit bood enerzijds de mogelijkheid het beeld van de praktijk rond toezeggingen aan getuigen zoals dat naar voren komt uit de interviews, te valideren en nader te verdiepen en anderzijds de mogelijkheid om te peilen hoe vertegenwoordigers van verschillende beroepsgroepen aankijken tegen de regelingen en werkwijzen in de vergelijkingslanden.

Het onderzoeksrapport bestaat uit een inleiding (hoofdstuk 1), een meer gedetailleerde beschouwing van het instrument toezeggingen aan getuigen als zodanig (hoofdstuk 2), vier landenrapporten (hoofdstukken 3 tot en met 6), een rechtsvergelijkende analyse (hoofdstuk 7) en een slotbeschouwing waarin de bevindingen ten aanzien van de Nederlandse praktijk en de rechtsvergelijking worden samengebracht teneinde zodoende bij te dragen aan beantwoording van de vraag of de bestaande wettelijke regeling al dan niet zou moeten worden aangepast (hoofdstuk 8).

Na de inleiding op het onderzoeksproject en de reikwijdte en de methodologie daarvan in hoofdstuk 1, is in hoofdstuk 2 in zijn algemeenheid ingegaan op het object van dit rechtsvergelijkende onderzoek door het instrument van toezeggingen aan getuigen nader te duiden en in te gaan op zijn doelstellingen. Tevens zijn de bezwaren en risico's besproken die aan het gebruik van dit instrument zijn verbonden en is ingegaan op de vraag wanneer de inzet van het instrument als een succes kan worden beschouwd en welke perspectieven bij de beantwoording van die vraag dienen te worden betrokken. Daarmee werd de weg geplaveid voor de landenrapporten waarin de regeling en de praktijk van het instrument van toezeggingen aan getuigen in de vier in dit onderzoek betrokken landen worden beschreven. Tot slot wordt kort ingegaan op de vraag hoe de inzet van het instrument van toezeggingen zich blijkens de jurisprudentie van het EHRM tot het recht op een eerlijk proces (art. 6 EVRM) verhoudt.

De landenrapporten in de hoofdstukken 3 tot en met 6 – waarin de eerdergenoemde sub-vragen voor elk van de vier in dit onderzoek betrokken landen worden beantwoord – zijn grotendeels op dezelfde wijze ingedeeld, hoewel de nadruk soms anders wordt gelegd en de problemen die zich in de praktijk voordoen, kunnen verschillen. Elk van de landenrapporten bespreekt eerst de ontwikkeling van het instrument en de daaraan ten grondslag liggende regeling, waarna de verschillende aspecten van deze regeling onder de loep worden genomen, gevolgd door een bespreking van de praktijk. In de verschillende landenrapporten zijn geen vergelijkingen gemaakt met Nederland. Anders gezegd, de regeling en de praktijk in de verschillende landen zijn geheel op zichzelf staand beschreven, zonder daarbij te refereren aan de Nederlandse situatie. In het licht van de rijkdom van de verschillende landenrapporten is het niet goed mogelijk ze alle op deze plaats samen te vatten, maar de antwoorden op de onderzoeksvragen in de bijlagen bij de landenrapporten bieden een goed eerste inzicht in de bevindingen ten aanzien van elk land. Ten aanzien van Nederland (hoofdstuk 3) werd geconcludeerd dat het gebruik van het instrument sinds de inwerkingtreding van de huidige regeling in 2006 beperkt is geweest. Niettemin lijkt met het behulp van dit instrument een aantal aansprekende resultaten in individuele zaken te zijn geboekt. Tegelijkertijd kwam het beeld naar voren dat zowel de juridische als de meer praktische barrières om tot inzet van het instrument te komen betrekkelijk hoog zijn. Dit komt onder meer naar voren uit het feit dat het onderzoek naar de praktijk heeft laten zien dat in de afgelopen jaren veel vaker oriënterende gesprekken met potentiële getuigen zijn gevoerd teneinde te bekijken of al dan niet tot een afspraak kon worden gekomen, maar dat het leeuwendeel van deze gesprekken op niets is uitgelopen. Voorts lijkt de regeling vooral gunstig uit te pakken voor verdachten van zwaardere delicten die zich geconfronteerd zien met een (zeer) lange gevangenisstraf, terwijl de regeling oorspronkelijk met name was bedoeld voor getuigen die zelf van relatief minder ernstige delicten worden verdacht. Tot slot lijkt de regeling niet over de gehele linie in staat vragen en problemen die zich in de praktijk voordoen afdoende op te lossen, waarbij onder meer kan worden gewezen op de voortdurende discussie ten aanzien van de toelaatbaarheid van bepaalde toezeggingen, de in de praktijk soms onheldere verhouding met de afspraken inzake getuigenbescherming en de onhelderheid ten aanzien van de reikwijdte van de toetsing van de voorgenomen overeenkomst door de rechter-commissaris.

In hoofdstuk 7 is de Nederlandse regeling en praktijk vergeleken met die in Duitsland, Italië en Canada, teneinde uit die vergelijking lessen te kunnen trekken voor de Nederlandse regeling en praktijk. Met het oog op dit doel zijn de regelingen van en de praktijk binnen de verschillende landen op een aantal thema's met elkaar vergeleken. Hieruit kwam naar voren dat tussen de verschillende landen de nodige overeenkomsten en verschillen bestaan met betrekking tot de reikwijdte van het instrument zelf, het type strafbare feiten in verband waarmee het instrument mag worden gebruikt en de toezeggingen die in dat verband kunnen worden gedaan, maar ook ten aanzien van de wijze waarop en de mate waarin het instrument is genormeerd (en in hoeverre in dit verband eigenlijk van een instrument kan worden gesproken), inclusief de procedurele aspecten daarvan, zoals de mate van toetsing van de totstandkoming van de afspraak en de betrouwbaarheid van de afgelegde verklaringen. Voorts bestaan er aanzienlijke verschillen tussen de landen ten aanzien van de inzet van het instrument in de praktijk, bijvoorbeeld voor

wat betreft de frequentie. Waar uit de Duitse, Italiaanse en Canadese landenrapporten het algemene beeld naar voren komt van een instrument dat op (tamelijk) frequente basis wordt toegepast, is het instrument in Nederland sinds de inwerkingtreding van de huidige regeling in 2006 pas in een handvol zaken toegepast. En voor wat betreft de houding ten opzichte van het instrument lijkt het beeld te zijn dat men in de andere landen meer op zijn gemak is met het instrument van toezeggingen aan getuigen dan in Nederland.

Hoofdstuk 8 richt zich op de vraag welke lessen uit de rechtsvergelijking kunnen worden getrokken voor de Nederlandse regelgeving en praktijk, met als doel bij te dragen aan beantwoording van de vraag of de bestaande wettelijke regeling al dan niet zou moeten worden aangepast. Het meer algemene beeld dat uit de rechtsvergelijking naar voren komt, is dat de Nederlandse regeling voor wat betreft haar reikwijdte en mogelijkheden restrictiever is en hogere procedurele drempels opwerpt dan de regelingen in de andere landen. Vanuit dit perspectief bezien, geeft de rechtsvergelijkende analyse in combinatie met de bevindingen ten aanzien van de Nederlandse regelgeving en praktijk in hoofdstuk 3 aanleiding bepaalde aspecten van de Nederlandse regeling opnieuw te overwegen, bijvoorbeeld met betrekking tot het type strafbare feiten in verband waarmee het instrument mag worden gebruikt; de toelaatbaarheid om toezeggingen te doen aan getuigen die zelf een reëel risico op een levenslange gevangenisstraf lopen of daartoe reeds zijn veroordeeld; het open dan wel gesloten karakter van de regeling met betrekking tot de aard van de toezeggingen; en de toelaatbaarheid van toezeggingen strekkende tot strafrechtelijke immunitet of het geheel achterwege laten van strafoplegging. Voorts geeft dit onderzoek aanleiding tot het heroverwegen van bepaalde procedurele aspecten van de huidige regeling alsmede van de verhouding tussen het instrument van toezeggingen aan getuigen en het fenomeen van getuigenbescherming en de verantwoordelijkheden in dat verband. Het voorgaande betekent evenwel niet dat de Nederlandse regeling in vergelijking met die van Duitsland, Italië en Canada in alle opzichten restrictiever zou zijn. Zo lijkt de Nederlandse regeling behoorlijk in de pas te lopen met de Italiaanse en de Duitse regelingen voor wat betreft de hoogte van de toe te zeggen strafvermindering (althans in ieder geval in gevallen waarin de getuige zelf van ernstige strafbare feiten wordt verdacht). Op basis van de bevindingen van het in hoofdstuk 3 in Nederland verrichte theoretische en empirische onderzoek en de rechtsvergelijkende analyse in hoofdstuk 7 brengt hoofdstuk 8 evenwel diverse aspecten van de huidige Nederlandse regeling en praktijk van toezeggingen aan getuigen in kaart die opnieuw tegen het licht kunnen worden gehouden.

Hierbij moet echter in het achterhoofd worden gehouden dat de landenselectie ten behoeve van de rechtsvergelijking werd gemaakt op basis van het feit dat het landen betrof waarvan op voorhand de indruk bestond dat deze een ruimere regeling en een bredere toepassingspraktijk zouden kennen. Deze indruk is in dit onderzoek grotendeels bevestigd, maar daarmee is niet gezegd dat Nederland dus achterloopt. Evenmin betekent dit dat de Nederlandse regeling dus voor uitbreiding in aanmerking komt. In dit verband moet erop worden gewezen dat Duitsland en Italië hun regelingen in het verleden juist in restrictieve zin hebben aangepast, omdat hun toenmalige regelingen als ‘te aantrekkelijk’ werden ervaren. Ook moet in dit verband worden bedacht dat met het onderhavige onderzoek maar beperkt zicht is verkregen op de vraag in hoeverre de verschillende regelingen in de praktijk succesvol zijn; het voert dan ook te ver om te concluderen dat de regelingen in de verschillende andere landen zonder meer

succesvoller dan de Nederlandse regeling zouden zijn, omdat zij nu eenmaal een ruimere reikwijdte lijken te hebben. De vraag of verruiming van de Nederlandse wettelijke regeling daadwerkelijk aan de orde is, vergt uiteindelijk een rechtspolitieke afweging waarin niet alleen aandacht bestaat voor de mogelijkheden van een ruimere regeling, maar ook voor de bezwaren tegen en risico's van (ruimere toepassing van) het instrument. Tot slot wordt het daadwerkelijke gebruik en succes van het instrument toezeggingen aan getuigen slechts tot op zekere hoogte bepaald door (de reikwijdte van) de wettelijke regeling; het strafklimaat in zijn algemeenheid, het 'aanbod' vanuit het criminele milieu aan potentiële coöperatieve getuigen, de capaciteit, expertise en ervaring binnen politie en justitie en de wijze waarop de geboden mogelijkheden worden benut, zijn daarvoor evenzeer bepalend.