



rijksuniversiteit
 groningen

Hoofdlijnen van de bestrijding van maffiacriminaliteit in Italië

Een verkennende studie voor het debat over de
bestrijding van criminele samenwerkingsverbanden in
Nederland

© 2023 Rijksuniversiteit Groningen. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Rijksuniversiteit Groningen.

Dankwoord

Het voorliggende rapport geeft inzicht in de Italiaanse strafrechtelijke aanpak van maffiacriminaliteit. Het betreft een onderzoek dat in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) in de periode juli 2022 tot en met april 2023 tot stand is gebracht. De Italiaanse anti-maffiawetgeving is omvangrijk en deze is verspreid opgenomen in verschillende regelingen. Om binnen een betrekkelijk geringe periode goed inzicht te kunnen verkrijgen in deze wet- en regelgeving kon ik rekenen op de ondersteuning van diverse personen. Daarvoor ben ik hen zeer erkentelijk.

Dat geldt in de eerste plaats voor mijn Italiaanse gesprekspartners. Zij namen allemaal uitgebreid de tijd om mij wegwijs te maken in de reikwijdte en inhoud van de Italiaanse wetgeving en om hun professionele ervaringen met die wetgeving te delen. Ook dank ik de Nederlandse gesprekspartners die eveneens alle tijd namen om zich in te lezen in de kernpunten van de Italiaanse antimaffiawetgeving en bereid waren hun inzichten over de betekenis daarvan voor het Nederlandse recht te delen.

Voorts ben ik dankbaar voor de inspanningen van prof. mr. P.J.P. Tak die zich als vervangend projectleider voortdurend op de hoogte stelde van de inhoud van het onderzoek om het bij eventuele calamiteiten over te kunnen nemen. Die deden zich gelukkig niet voor. Zijn klankbordfunctie had evenwel een belangrijke toegevoegde waarde voor het eindresultaat.

Ik ben ook de leden van de begeleidingscommissie – prof. mr. S. Brinkhoff, mr. dr. C.A.R. Moerland, mr. dr. A. Martufi, mr. B. Roya en drs. L.F. Heuts – erkentelijk voor de waardevolle en plezierige samenwerking.

Verder dank ik de Italiaanse ambassade en in het bijzonder de Italiaanse ambassadeur dr. G. Novello en zijn medewerkers voor hun beschikbaarheid om uitvoerig met mij over het thema te spreken en voor hun bereidwilligheid om mij voor zover nodig in contact te brengen met ervaren Italiaanse gesprekspartners.

Tot slot dank ik de onderzoeks- en studentassistenten G. Cavagnoli, B. Cogliandro, E. Dell’Anna, Z. Hlady, D. van der Hoeven, M. Post en S. Vanzan voor hun ondersteunende werkzaamheden bij de totstandbrenging van dit rapport, en mw. M. Vanderheyden voor het verzorgen van de eindredactie.

L.J.J. Peters

Groningen, april 2023

Inhoudsopgave

INLEIDING		7
HOOFDSTUK 1	MAFFIACRIMINALITEIT IN ITALIË	19
1.1	Inleiding	19
1.2	Wat is 'maffia'?	19
1.3	De ontwikkeling van de georganiseerde maffiacriminaliteit	22
1.3.1	Cosa Nostra	22
1.3.2	Camorra	29
1.3.3	De 'Ndrangheta	34
1.3.4	Sacra Corona Unita	38
1.3.5	Andere relevante maffiaorganisaties in Italië	40
1.4	Tussenconclusie	44
HOOFDSTUK 2	DE ONTWIKKELING VAN HET ANTIMAFFIARECHT	47
2.1	Inleiding	47
2.2	De maffia als niet strafbaar maatschappelijk verschijnsel	47
2.3	Preventieve maatregelen tegen personen als startpunt van de antimaffiawetgeving	48
2.4	Nadere bestudering van het fenomeen maffia	49
2.5	Verdergaande wetgeving	49
2.6	Jaren van lood	51
2.7	Het Antimaffiawetboek van 2011	53
2.8	De rechtspraak	54
2.9	Tussenconclusie: maffia en antimaffia	55
HOOFDSTUK 3	RELEVANTE MATERIEELRECHTELIJKE ASPECTEN VAN HET ANTIMAFFIARECHT	58
3.1	Inleiding	58
3.2	Artikel 416bis cp: deelneming aan een criminele maffia-organisatie	58
3.2.1	De totstandkomingsgeschiedenis	58
3.2.2	De wettekst	61
3.2.3	De juridische aard, en de objectieve en subjectieve bestanddelen	62
3.2.4	De maffiaorganisatie versus de criminele organisatie	70
3.2.5	Opmerkingen van geïnterviewde deskundigen	73
3.3	De strafbaarheid van facilitators	77
3.3.1	Externe deelneming	77
3.3.2	Artikel 416ter cp	86
3.3.3	Artikel 416bis 1 cp: strafverzwaring wegens begunstiging van een maffiaorganisatie	89
3.4	Strafvermindering wegens dissociatie	92
3.5	Overige relevante strafbepalingen	93

3.6	Tussenconclusie en relevante bevindingen voor het Nederlandse debat	94
3.6.1	De strafbaarstelling voor deelneming aan een criminele maffiaorganisatie: artikel 416bis cp, en artikel 140 Sr	94
3.6.2	De strafrechtelijke aanpak van facilitators	98
3.6.3	De strafmaat	101
HOOFDSTUK 4	RELEVANTE STRAFVORDERLIJKE ASPECTEN VAN HET ANTIMAFFIARECHT	103
4.1	Inleiding	103
4.2	Het 'dubbele spoor'	104
4.2.1	Ratio van het dubbele spoor	104
4.2.2	Omvang van het tweesporenstelsel	106
4.3	Gespecialiseerde autoriteiten en diensten, coördinatie en gegevensdeling	108
4.3.1	De <i>Direzione Investigativa Antimafia</i> (DIA)	109
4.3.2	De <i>Direzione Nazionale Antimafia</i> en de <i>Direzioni Distrettuali Antimafia</i>	110
4.3.3	De gegevensuitwisseling tussen de gespecialiseerde diensten	113
4.3.4	Opmerkingen van geïnterviewde deskundigen	115
4.3.5	De afwezigheid van gespecialiseerde rechters	116
4.3.6	De Parlementaire Antimaffiacommissie	117
4.4	Interceptie	118
4.4.1	De reguliere en de afwijkende interceptieregeling	118
4.4.2	Interceptie en de opsporing van voortvluchtigen	121
4.4.3	Preventieve interceptie	122
4.4.4	Opmerkingen van geïnterviewde deskundigen	122
4.5	De kroongetuigenregeling en het beschermingsprogramma	123
4.5.1	Uitgangspunten	123
4.5.2	Wetsgeschiedenis	124
4.5.3	De procedure	126
4.5.4	De toetsing van de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van kroongetuigen	128
4.5.5	Toezeggingen aan kroongetuigen	129
4.5.6	De bescherming van de kroongetuige	130
4.5.7	Wetenschappelijke discussie	132
4.5.8	Opmerkingen van geïnterviewde praktijkjuristen	132
4.6	Het strafproces op basis van videoconferentie	136
4.6.1	De regeling voor het strafproces 'op afstand'	136
4.6.2	Opmerkingen van geïnterviewde deskundigen	139
4.6.3	Zwaarbeveiligde rechtbanken	141
4.7	Beoordeling van het dubbele spoor door Italiaanse praktijkjuristen	142
4.7.1	Rechters	142
4.7.2	Officieren van justitie	142
4.7.3	Advocaten	143

4.7.4	Verbeterpunten voorgesteld door deskundigen	143
4.8	Alternatieve strafprocedures: de verkorte strafprocedure en procesafspraken	146
4.8.1	De verkorte strafprocedure	146
4.8.2	Procesafspraken	147
4.9	Tussenconclusie en bevindingen voor het Nederlandse debat	148
4.9.1	Het dubbele spoor en alternatieve strafprocedures	148
4.9.2	Specialisatie, coördinatie en gegevensuitwisseling	150
4.9.3	Interceptie	155
4.9.4	De kroongetuigenregeling	160
4.9.5	Het strafproces op basis van videoconferentie	164
HOOFDSTUK 5	PREVENTIEVE MAATREGELEN	168
5.1	Inleiding	168
5.2	De ontwikkeling van de preventieve maatregelen	169
5.3	Algemene toepassingscriteria en juridische aard	171
5.4	Preventieve persoonsgerichte maatregelen	174
5.5	Preventieve vermogensmaatregelen	177
5.5.1	Intermezzo: preventieve vermogensmaatregelen en de strafrechtelijke confiscatie	177
5.5.2	De reikwijdte en de inhoud van de preventieve vermogensgerelateerde maatregelen	178
5.6	De procedure tot toepassing van preventieve vermogensmaatregelen	181
5.7	Een <i>'actio in rem'</i> of een <i>'actio in personam'</i> ?	183
5.8	Waardering	184
5.8.1	Wetenschap	184
5.8.2	Rechtspraak	184
5.8.3	Opvattingen van geïnterviewde deskundigen	188
5.9	Tussenconclusie en bevindingen	193
HOOFDSTUK 6	DE TOEGEVOEGDE WAARDE VAN HET ANTIMAFFIARECHT IN ITALIË	198
6.1	Inleiding	198
6.2	Beperkingen bij het bepalen van de toegevoegde waarde van de Italiaanse antimaffiawet- en regelgeving	198
6.3	De waardering van de antimaffiawet- en regelgeving door Italiaanse experts	199
6.3.1	Rechters	199
6.3.2	Officieren van justitie	201
6.3.3	Advocaten	204
6.3.4	Politie	205
6.3.5	Wetenschappers	205
6.4	Bevindingen over de toegevoegde waarde van antimaffiawetgeving	206

CONCLUSIES EN AFRONDING	208
GERAADPLEEGDE LITERATUUR	231
SAMENVATTING	245
SUMMARY	253
BIJLAGE 1. ARTIKEL 416BIS CP	260
BIJLAGE 2. INLEIDING IN DE ITALIAANSE STRAFVORDERING	261
BIJLAGE 3. BEGELEIDINGSCOMMISSIE EN VERVANGEND PROJECTLEIDER	275

Inleiding

Aanleiding voor het onderzoek

De versterking van de aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit betreft een van de topprioriteiten van het kabinet-Rutte IV.¹ De term 'georganiseerde, ondermijnende criminaliteit' is een begrip waarmee activiteiten van criminele samenwerkingsverbanden² en machtsstructuren (de onderwereld) worden aangeduid waarbij zij gebruikmaken van diensten van legale sectoren (de bovenwereld). Het betreft een niet eenduidig en een niet strafrechtelijk ingekaderd begrip dat niettemin op beleidsniveau inmiddels algemeen wordt gebruikt om strategieën uit te zetten om die vorm van criminaliteit tegen te gaan.³ Centraal staan vooral lucratieve criminele activiteiten waar veel geld in omgaat, zoals de drugshandel en mensenhandel. Het met die activiteiten verkregen kapitaal wordt witgewassen om het te kunnen gebruiken in de legale economie. Daarvoor moet onder meer gebruik worden gemaakt van diensten van facilitators uit de bovenwereld die in een voor-wat-hoort-wat-constructie (moeten) samenwerken. Die diensten betreffen vooral financiële diensten ten behoeve van het witwassen van criminele winsten (via banken, verzekeraars, financieel adviseurs), maar het gaat ook om gebruikmaking van voorzieningen en technische kennis om criminele activiteiten uit te voeren (containeroverslag in de haven, post- en pakketstromen, elektriciteitslevering), alsmede het faciliteren van onroerend goed (vastgoedsector, recreatieparken). Om die diensten te verkrijgen, maar ook om vele andere redenen (bijvoorbeeld vergelding voor (vermeende) handelsgeschillen) maken deze criminele groeperingen gebruik van (ook: fors) geweld en intimidatie jegens politici, bestuurders, ambtenaren, rechtsbeoefenaars, ondernemers en 'gewone' burgers.

De omvang van deze georganiseerde, ondermijnende criminaliteit is de afgelopen jaren sterk toegenomen.⁴ Onder verwijzing naar de Nederlandse open infrastructuur (met o.a. de luchthaven Schiphol en de Rotterdamse zeehaven), de liberale samenleving en handelsgeest, en de omvangrijke financiële sector wijzen diverse wetenschappers erop dat Nederland is uitgegroeid tot een draaischijf voor de internationale georganiseerde handel in verdovende middelen.⁵ De

¹ O.a. 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', Coalitieakkoord 2021-2025, 15 december 2021, p. 16-18.

² De term 'criminele samenwerkingsverbanden' (afgekort CSV's) lijkt vervolgens vooral te zien op criminele groeperingen waarbij sprake is van een grotere inwisselbaarheid van de deelnemers (fluïde samenwerkingen), terwijl de term criminele machtsstructuren meer aanschuurt tegen het begrip 'georganiseerde criminaliteit'. Het 'criminele netwerk' vormt vervolgens de basis voor criminele samenwerking en voor de feitelijke uitvoering van de activiteiten van CSV's. Deze begrippen worden hierna conform deze beschrijving gebruikt. Zij kennen evenwel geen eenduidige (juridische) definitie. Vgl. Korf e.a. 2018, p. 19-20.

³ Peters 2018, p. 9-13.

⁴ O.a. *Nationale Drug Monitor. Kerncijfers en ontwikkelingen*, WODC 2021, p. 9, Abraham, Van Dijk & Hofstra 2021.

⁵ O.a. Kruisbergen & Madarie 2019, p. 29-51, Tops & Tromp, *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*, Amsterdam: Uitgeverij Balans 2017. Ook: Kamerbrief

georganiseerde, ondermijnende criminaliteit is daarbij veelkoppig, zo getuige ook berichtgeving in de media over signalen van verstrengeling van de onderwereld met de voetbalwereld.⁶ De laatste jaren is daarbij tevens een verharding zichtbaar in de wijze waarop de hier actieve criminele organisaties hun activiteiten ontplooiën. De moorden op de broer van kroongetuige Nabil B., de strafadvocaat Derk Wiersum en de misdaadverslaggever en juridisch raadgever Peter R. de Vries vormen uitwassen van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit die de maatschappij ernstig hebben geschokt. Dat de twee laatstgenoemden (naar alle waarschijnlijkheid) werden geliquideerd omwille van hun professionele betrokkenheid bij het Marengo-proces is daarbij voor het onderhavige onderzoek van betekenis, omdat daarin voorzichtige parallellen kunnen worden gezien met ontwikkelingen in de jaren '80 en '90 in Italië. Ook kan worden gewezen op de vele vergismoord en afrekeningen binnen het criminele milieu (soms ook overdag, op plaatsen waar veel mensen bijeenkomen). Deze delicten c.q. uitwassen die inherent (lijken te) zijn aan de huidige georganiseerde, ondermijnende criminaliteit hebben een grote impact op de samenleving, en in het bijzonder ook op binnen de strafrechtspraktijk werkzame professionals die zich dagelijks bezighouden met de bestrijding van dit segment van de criminaliteit. Op hen hebben de liquidaties van rechtsbeoefenaars bovendien een intimiderend effect. Daarmee vormen agressieve criminele samenwerkingsverbanden en machtsstructuren (indirect) een bedreiging van de rechtsstaat. De omvang van het geweld en de intensiteit daarvan verontrust en beangstigt voorts ook de individuele burger die via nieuwskanalen verneemt hoe de samenleving lijkt te criminaliseren. Nog afgezien van het feit dat het geweld de rechtsorde schokt, heeft de georganiseerde ondermijnende criminaliteit een verstoringseffect op de legale economie. Al met al betaalt een samenleving waarin ondermijnende georganiseerde criminaliteit sterk aanwezig is daarvoor een hoge prijs aan publieke kosten zoals voor de beveiliging van professionals en burgers, en voor de gecompliceerde rechtshandhaving. Ondermijnende, georganiseerde criminaliteit is daarmee een urgent maatschappelijk probleem.

De afgelopen jaren zijn er belangrijke stappen gezet in de totstandkoming van wetgeving en beleid om georganiseerde, ondermijnende criminaliteit terug te dringen. Zo kan onder meer gewezen worden op de oprichting van de Regionale Informatie- en Expertise Centra en het Landelijk Informatie- en Expertise Centrum, de ontwikkeling van een integrale aanpak en specifieke ondermijningswetgeving. Daarbij heeft de aanpak zich tussen 2017 en 2022 ontwikkeld van een meer lokale en regionale versterkingsbeweging naar een 'breed, landelijk offensief'. Dit offensief houdt in het ontwerpen van een breed pakket aan maatregelen dat vooral ziet op het voorkomen en het doorbreken van criminele netwerken, en het

over aanpak georganiseerde criminaliteit op hoofdlijnen van 26 april 2022, 2022D16959 en Brinkhoff 2022. Tegen deze kwalificatie: Van Toor 2022, p. 896-901. Fijnaut spreekt van 'maffianisering' in België en Nederland, dat wil zeggen het zich met corruptie, intimidatie en grof geweld tegen de overheid keren. Zie de website: law.kuleuven.be/home/onderzoek/nieuws-onderzoek/2022-2023/cyrille-fijnaut-over-de-toename-van-drugsgeweld-in-belgie-en-nederland.

⁶ 'Verweving criminaliteit en voetbal baart politie zorgen', uitzending van *Nieuwsuur* van 16 mei 2022.

bestrafen daarvan. Een structurele financiering moet ervoor zorgen dat organisaties en diensten over de hele linie worden versterkt met extra capaciteit.⁷ Onder meer de Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit⁸, en de voorgestelde Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit II⁹ vormen belangrijke, vrij recente onderdelen van de Wetgevingsagenda ondermijning.

Het past in deze ontwikkeling om ook over de landsgrenzen te kijken en te leren van ervaringen die reeds in het buitenland zijn opgedaan met het strafrechtelijk bestrijden van dit type criminaliteit. Daarbij wordt in het regeerakkoord om gegronde redenen naar Italië gewezen als land dat soortgelijke ervaringen heeft met deze vorm van misdaad (inclusief de uitwassen daarvan). Uit de daar tot stand gekomen strafrechtelijke wet- en regelgeving zou Nederland lessen kunnen trekken ter versterking van de reeds bestaande aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit.

De Italiaanse ervaringen met de (materieel) strafrechtelijke en strafvorderlijke wet- en regelgeving die specifiek ziet op de bestrijding van de maffia, vormt het onderwerp van dit onderzoek. Hoewel de typische kenmerken van de meer bekende maffiaorganisaties van oudsher relevante verschillen laten zien met de kenmerken van vooral in Nederland opererende misdaadorganisaties, zijn er ook wel overeenkomsten waarneembaar. Zo hebben de meer traditionele Italiaanse maffiaorganisaties in de afgelopen jaren hun focus van het beheersen van bepaalde streken of regio's grotendeels verschoven naar de infiltratie in bepaalde economische en maatschappelijke sectoren, waarbij ook de zogenaamde 'transit criminaliteit' deel uitmaakt van de handelswijze.¹⁰ Een kenmerk van de Italiaanse maffiaorganisaties is dat zij zich snel kunnen aanpassen aan nieuwe ontwikkelingen in de samenleving en de economie. Voorts zijn er ondertussen tal van buitenlandse en andere binnenlandse groeperingen actief die strafrechtelijk veroordeeld zijn wegens het vormen van een maffiaorganisatie en die activiteiten uitoefenen die vergelijkbaar zijn met de Nederlandse georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. De term 'maffia' betreft vooral een paraplubegrip. Daarbij ligt de nadruk op de verstrengeling tussen de onderwereld en bovenwereld, op het verwerven van veel illegaal vermogen alsmede op de daaruit voortvloeiende ondermijning van de legale economie en de effecten daarvan op de democratische samenleving. Bij dat alles is intimidatie steeds de belangrijkste methode en gemene deler.

⁷ Kamerbrief Minister van Justitie en Veiligheid van 4 november 2022. Het betreft de 'Najaarsbrief georganiseerde ondermijnende criminaliteit', *Kamerstukken II* 2021/22, 29911, nr. 379.

⁸ Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met versterking van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit (Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit), *Stb.* 2021, 544.

⁹ Wetsvoorstel Versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit II, *Kamerstukken II* 2020/21, 29911, nr. 297.

¹⁰ Zo blijkt onder meer uit de Global organized crime index, ocindex.net/country/italy. Zie ook Cafiero de Raho, Magliocco & Barbera 2021, p. 11-64.

De nadruk van dit onderzoeksrapport ligt op de, in strafrechtelijke wet- en regelgeving neergelegde, aanpak van (vooral) de excessen die samenhangen met maffiacriminaliteit, en niet op een diepgaande vergelijking tussen de verschijningsvormen van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit in Italië en Nederland. De Italiaanse aanpak is vanaf de tweede helft van de 20e eeuw tot ontwikkeling gekomen. Deze is niet alleen repressief strafrechtelijk en strafvorderlijk van aard, maar bestaat voor een belangrijk deel uit preventief (openbare orde) recht dat zijn weerslag heeft gekregen in het Antimaffiawetboek van 2011. Daarnaast zijn van belang het penitentiair recht, dat specifiek ziet op de bestraffing van veroordeelde maffiosi alsook het stelsel van bewaken en beveiligen. Voorts zijn er tal van preventieve programma's opgezet die tot doel hebben het ontstaan van maffiacriminaliteit al in de kiem te smoren; hierbij gaat het bijvoorbeeld om specifieke onderwijsprogramma's op middelbare scholen.

Het antimaffiarecht betreft al met al een zeer omvangrijk geheel van regels, dat versnipperd is opgenomen in wet- en regelgeving. Inmiddels lijkt Italië erin geslaagd te zijn successen te boeken met dit pakket aan maatregelen ter bestrijding van maffiacriminaliteit. Opvallend is de constante en sterke daling in het aantal moorden vanaf de periode waarin de belangrijkste antimaffiamaatregelen werden genomen (van 1196 in 1991 naar 589 in 2009, naar 303 in 2021¹¹; waar het gaat om georganiseerde criminaliteit rapporteert het Italiaanse bureau voor de statistiek Istat 23 moorden in 2021 (= 7,6% van het totaal) en 19 in 2020¹²). Daarmee heeft Italië het laagste aantal moorden in Europa. Dit betekent overigens niet dat maffiacriminaliteit niet meer bestaat; de cijfers tonen (enkel) aan dat de maffia minder agressief is dan dertig jaar geleden. Evenmin kan uit die statistieken een-op-een worden afgeleid dat antimaffiawetgeving daaraan heeft bijgedragen. Italiaanse experts op het gebied van maffiacriminaliteit en antimaffiawetgeving stellen unaniem dat die wetgeving wel een doorslaggevend gewicht in de schaal heeft gelegd.

¹¹ Zie: istat.it/it/files//2022/11/REPORT-VITTIME-DI-OMICIDIO_2021.pdf.

¹² Ibid.

Onderzoeksvragen

De probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Hoe ziet de Italiaanse strafrechtelijke en strafvorderlijke wet- en regelgeving specifiek gericht op de aanpak van de maffia eruit, wat betekent dit voor de opzet en inhoud van de aanpak van georganiseerde criminaliteit, wat is de toegevoegde waarde van de betreffende wet- en regelgeving voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit en in hoeverre bestaan de verschillende onderdelen van deze wet- en regelgeving – of equivalenten daarvan – in de Nederlandse wet- en regelgeving?

Deze centrale probleemstelling valt uiteen in een aantal deelvragen, en verdere subvragen:

1. Hoe heeft de georganiseerde criminaliteit in Italië (maffia) zich in de afgelopen decennia – op hoofdlijnen – ontwikkeld? (o.a. wat betreft vorm en omvang van de criminele organisaties en hun activiteiten)
2. Hoe ziet de Italiaanse strafrechtelijke en strafvorderlijke wet- en regelgeving specifiek gericht op de aanpak van de georganiseerde criminaliteit in Italië eruit?
 - 2.1. Wanneer en binnen welke maatschappelijke, culturele en politieke context is de betreffende wet- en regelgeving tot stand gekomen?
 - 2.2. Wat betekent de betreffende wet- en regelgeving voor de opzet en inhoud van de aanpak van maffiacriminaliteit (opsporing, vervolging en berechting) in Italië?
3. Wat is volgens (1) de wetenschappelijke literatuur en (2) Italiaanse juridische experts en praktijkdeskundigen (op het terrein van opsporing, vervolging en berechting) de toegevoegde waarde van de verschillende onderdelen van de betreffende wet- en regelgeving voor de aanpak van maffiacriminaliteit in Italië?
 - 3.1. Welke onderdelen hebben veel dan wel weinig toegevoegde waarde en wat is daarvan de reden?
 - 3.2. Wat zijn eventuele neveneffecten van de verschillende onderdelen van de betreffende wet- en regelgeving?
4. In hoeverre bestaan de verschillende onderdelen van de betreffende wet- en regelgeving – of equivalenten daarvan – in de Nederlandse wet- en regelgeving?
 - 4.1. Indien aanwezig in de Nederlandse wet- en regelgeving: welke verschillen bestaan er met de Italiaanse wet- en regelgeving en wat zijn de oorzaken daarvan?

- 4.2. Indien niet aanwezig in de Nederlandse wet- en regelgeving: wat zijn daarvan de redenen volgens Nederlandse juridische experts en praktijkdeskundigen op het terrein van opsporing, vervolging en berechting?

Doel, reikwijdte en methodologie

Conform de startnotitie moet het onderhavige onderzoek in kaart brengen:

‘(...) hoe de Italiaanse strafrechtelijke en strafvorderlijke wet- en regelgeving specifiek gericht op de aanpak van de maffia eruitziet en wat dit betekent voor de opzet en inhoud van de aanpak van georganiseerde criminaliteit (opsporing, vervolging, berechting en detentie) in Italië. Ook moet het onderzoek inzichtelijk maken wat de toegevoegde waarde van de betreffende wet- en regelgeving is voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit in Italië en in hoeverre de verschillende onderdelen van deze wet- en regelgeving – of equivalenten daarvan – in de Nederlandse wet- en regelgeving bestaan.

Bij “toegevoegde waarde” van de Italiaanse strafrechtelijke en strafvorderlijke wet- en regelgeving gaat het enerzijds om wat de wetenschappelijke literatuur hierover meldt en anderzijds om de ervaringen dan wel inschattingen van Italiaanse juridische wetenschappers en praktijkdeskundigen op het terrein van opsporing, vervolging, berechting en detentie.

De onderzoeksresultaten vormen de basis voor nieuwe beleidsinitiatieven (of wetgevingstrajecten) en/of eventuele vervolgonderzoeken die duidelijk moeten maken in hoeverre en op welke wijze bepaalde onderdelen van de Italiaanse strafrechtelijke en strafvorderlijke wet- en regelgeving in Nederland toepasbaar gemaakt kunnen worden.’

In het licht van de doelstellingen van het rapport en gegeven de complexiteit en omvang van het onderwerp, de beperkt beschikbare onderzoekstijd en de competenties van de onderzoeker, zijn bij de inrichting van het onderzoek de volgende keuzes gemaakt.

Het onderhavige onderzoeksrapport betreft een juridisch en verkennend onderzoek waarin de relevante nationale Italiaanse strafrechtelijke en strafvorderlijke rechtsinstrumenten die zien op de bestrijding van maffiacriminaliteit worden besproken. Het onderzoek betreft daarmee geen (criminologische) analyse van die maffiacriminaliteit zelf, noch van de effecten van de bestrijding daarvan. Nog afgezien van de omstandigheid dat het verrichten van criminologisch onderzoek buiten de competentie van de onderzoeker valt, is een dergelijk onderzoek ook ten enenmale niet mogelijk binnen de beperkt beschikbare looptijd van dit onderzoek. Een en ander betekent dat de (deel)vraag naar de

toegevoegde waarde van de strafrechtelijke en strafvorderlijke wet- en regelgeving niet anders dan op hoofdlijnen kan worden beantwoord.

Ingegeven door de beperkte mogelijkheden om een meer diepgaande analyse uit te voeren naar de toegevoegde waarde van de antimaffiawet- en regelgeving in Italië, is ervoor gekozen om uitvoerige gesprekken te voeren met zeer ervaren Italiaanse experts op het terrein van de antimaffiawetgeving en hen te bevragen over hun ervaringen met, en visie op die wetgeving en de effecten daarvan. De onderzoeker heeft 27 deskundigen bereid gevonden daaraan hun medewerking te verlenen. Alle geïnterviewden zijn personen die in de top van de Italiaanse antimaffiaorganisaties werkzaam zijn (officieren van justitie en politiefunctionarissen), die tussen de 20 en 30 jaar werkzaam zijn als rechter in maffiazaken, gerenommeerde strafadvocaten die gespecialiseerd zijn in maffiazaken, en gezaghebbende hoogleraren materieel strafrecht en strafprocesrecht die goed ingevoerd zijn in het antimaffiarecht.

Al deze personen zijn dagelijks bezig met de wet- en regelgeving die onderwerp is van het onderhavige onderzoeksrapport. Deze deskundigen zijn zorgvuldig geselecteerd omdat zij op basis van hun achtergrond en ervaring een gezaghebbende visie kunnen geven over de bevroegde onderwerpen. In de gesprekken met hen werd dan ook niet louter gevraagd naar hun eigen persoonlijke visie op de relevante rechtsinstrumenten, maar vooral en uitdrukkelijk ook naar de heersende visie en opvattingen binnen hun beroepsgroep. Zo is getracht enig zicht te krijgen op de door praktijkjuristen en wetenschappers ervaren effectiviteit van de antimaffiawetgeving. De gesprekken vonden in Italië plaats in de periode september tot en met november 2022. Het betrof vrije gesprekken die werden gevoerd aan de hand van een onderwerpenlijst om de volledigheid van de interviews te bewaken. De gesprekken werden gehouden in het Italiaans, een taal die de auteur vloeiend spreekt. Van ieder gesprek is een zakelijke weergave gemaakt die door de desbetreffende gesprekspartner is goedgekeurd. De relevante inhoud van de interviews is verwerkt in de hoofdstukken. Daarbij is een aantal citaten opgenomen. Deze gespreksfragmenten zijn geselecteerd omdat de geïnterviewde daarin een treffende illustratie geeft van een bepaalde regeling of praktijkcasus, dan wel om de lezer mee te nemen in de gedachtegang van de Italiaanse praktijkjurist en rechtswetenschapper.

In de periode december 2022 - januari 2023 zijn tevens individuele gesprekken gevoerd met zeventien deskundigen op het gebied van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit in Nederland. Daarvan zijn vijf personen werkzaam bij de politie, vier bij het openbaar ministerie, vier in de strafrechtspraak in eerste aanleg en hoger beroep, en vier in de advocatuur. Ook de Nederlandse geïnterviewden beschikken allen over een jarenlange professionele ervaring op het terrein van de georganiseerde criminaliteit.

De gesprekken met Nederlandse deskundigen hadden tot doel inzicht te verkrijgen in hoe deskundigen uit de genoemde sectoren van de rechtspraak vanuit hun professionele expertise en ervaring aankijken tegen de Italiaanse antimaffiawetgeving ten behoeve van de beantwoording van deelvraag 4.2. In de aanloop naar die gesprekken is aan de betreffende professionals, die niet allemaal

kennis hadden van de Italiaanse regelgeving, een overzicht van de maatregelen verschaft. Ook hier is steeds van ieder gesprek een transcript en (daarvan) een zakelijke weergave opgesteld die is goedgekeurd door de gesprekspartners. Een aantal citaten is expliciet opgenomen in de tekst om de lezer een illustratie te geven van de standpunten en redeneringen van de geïnterviewden.

Alle gesprekken zijn op basis van toezegging van anonimiteit, en in vertrouwelijkheid gevoerd.

De onderhavige studie is voorts voor een groot deel gebaseerd op een bestudering van de relevante Italiaanse en Nederlandse wet- en regelgeving, de relevante nationale en Europese rechtspraak en relevante Italiaanse, Nederlandse en internationale juridische literatuur. Hoofdstuk 1, dat de hoofdlijnen van de Italiaanse maffiacriminaliteit centraal stelt, is (mede) gebaseerd op een (beknopte) bestudering van de beschikbare relevante criminologische literatuur.

Voor wat betreft de bestudering van rechtswetenschappelijke literatuur – en de daaruit af te leiden inzichten over het antimaffiarecht – moet worden opgemerkt dat er in Italië inmiddels honderden rapporten en publicaties zijn verschenen over de maffia en alles wat met dit onderwerp samenhangt. Binnen het beperkte tijdsbestek van dit rapport is het onmogelijk om al die publicaties te analyseren om een weloverwogen beeld dan wel oordeel te schrijven over de effecten van de antimaffiawetgeving en de bestrijding van de maffia. Overigens zijn er zelfs in Italië geen overkoepelende werken beschikbaar waarin alle aspecten over de antimaffiawetgeving en alle analyses die benodigd zijn om een goed inzicht te verkrijgen in de bestrijding van maffiacriminaliteit, worden beschreven. De Italiaanse wetenschappelijke scheidslijn tussen de disciplines van het materieel strafrecht en die van het strafprocesrecht staat wellicht aan een dergelijk overkoepelend werk in de weg. De talloze publicaties die er zijn betreffen steeds slechts een of enkele onderdelen van de maffiacriminaliteit of het antimaffiarecht. Het zijn doorgaans ofwel criminologische of juridische werken over bepaalde maffiaorganisaties¹³ of een specifiek onderdeel van de wet- en regelgeving.¹⁴ De

¹³ Bijv. N. Serenata (red.), *The 'Ndrangheta and Sacra Corona Unita. The History, Organization and Operations of Two Unknown Mafia Groups*, 2014 (bespreekt 'slechts' twee maffiagroeperingen); E. Cicone, *'Ndrangheta*, 2011 (bespreekt één maffiagroepering); G. Di Fiore, *La Camorra e le Sue Storie: La Criminalità Organizzata a Napoli dalle Origini alle Paranze dei Bimbi* (bespreekt één maffiagroepering); S. Palazzolo & M. Prestipino, *Il codice Provenzano*, 2009 (bespreekt één maffiagroepering), A. Scaglione, 'Cosa Nostra and Camorra, illegal activities and organizational structures', 2016 (bespreekt twee maffiagroeperingen).

¹⁴ Bijv. A. Balsamo (red.), *Le misure patrimoniali contro la criminalità organizzata*, 2010 (betreft enkel preventieve maatregelen); R. Cerami, *Concorso esterno in associazione di tipo mafioso*, 2011 (betreft één onderdeel van het materieel strafrecht); M. Tolla & L. Vinciguerra, *La lotta alla mafia: misure di prevenzione personali e patrimoniali e documentazione antimafia*, 2016 (betreft alleen preventieve maatregelen); A. Cimmino, *Le misure patrimoniali antimafia: tra norme interne e prospettive sovranazionali*, 2019 (betreft alleen preventieve maatregelen); V. de Gioia & G. Ettore Gassani, *Codice antimafia e delle misure di prevenzione*, 2020 (betreft alleen preventieve maatregelen); C. Grandi, 'The contribution of Italian case law in defining the notion of "mafia"', 2016 (betreft alleen materieel strafrecht); G. Insolera & T. Guerini, *Diritto penale e criminalità organizzata*, 2019 (betreft alleen materieel strafrecht); V. Maiello, *Il concorso esterno*

schaarse verdiepte wetenschappelijke overzichtswerken zijn geschreven door groepen van ten minste tien auteurs die zich ieder concentreren op een afzonderlijk onderdeel zonder dat de samenhang tussen die onderdelen helder in beeld is gebracht en ook zonder enige pretentie volledig te zijn voor wat betreft de thema's.¹⁵ De jaarverslagen van de antimaffia-autoriteiten brengen tot slot slechts het criminaliteitsbeeld van een bepaald kalenderjaar in beeld en betreffen niet de effecten van wetgeving.

Meer in het algemeen moet worden opgemerkt dat de Italiaanse rechtswetenschap zich kenmerkt door uitvoerige, en vaak diepgaande en complexe debatten ten aanzien van specifieke onderdelen van de wetgeving en rechtspraak. Die discussies zien veelal op de typische eigenaardigheden van het Italiaanse recht of betreffen de visie van een individuele wetenschapper, en hebben daardoor niet altijd betekenis voor het Nederlandse recht. Alleen daar waar dat wel het geval is of zou kunnen zijn, zijn die wetenschappelijke inzichten en opinies verwerkt in het onderzoek.

Inhoudelijke afbakening

De gehele Italiaanse antimaffiawet- en regelgeving beslaat vijf grote onderdelen, te weten het materieel strafrecht, het strafprocesrecht, het bestuursstrafrecht (of openbare orde recht; het gaat hier om de zogenaamde 'preventieve maatregelen'), het penitentiair recht en het recht dat ziet op het stelsel van bewaken en beveiligen.

Van het penitentiair recht is artikel 41bis van het Gevangenisreglement 1975 (het *Ordinamento Penitenziario*, hierna ook O.P.¹⁶) de meest in het oog springende bepaling. Die bepaling normeert een verzaamd detentieregime voor bepaalde categorieën delinquenten, waaronder veroordeelden wegens deelneming aan een criminele maffiaorganisatie. Het regime houdt een aantal zeer strikte veiligheidsmaatregelen in die er primair voor moeten zorgen dat ieder contact tussen de gedetineerde en de achterliggende criminele organisatie wordt verhinderd.¹⁷ Op deze wijze wordt het voortzetten van criminele activiteiten tijdens detentie vrijwel onmogelijk gemaakt.

Hoewel de regeling en toepassing van dit detentieregime van invloed is op de effectiviteit en de toegevoegde waarde van de Italiaanse aanpak van maffiacriminaliteit, wordt die niet in het onderhavige rapport besproken omdat er

tra indeterminatezza legislativa e tipizzazione giurisprudenziale, 2019 (betreft alleen een onderdeel van het materieel strafrecht). Op strafvorderlijk terrein vindt men uitgebreidere uiteenzettingen over antimaffiawetgeving eigenlijk vooral in de gezaghebbende handboeken over het Italiaanse strafprocesrecht in zijn geheel, bijv. G. Conso & V. Grevi (bew. door M. Bargis), *Compendio di procedura penale*, 2020 en F. Cordero, *Procedura penale*, 2012. Meer specifieke onderdelen worden (afzonderlijk) uitgewerkt in artikelen voor vaktijdschriften.

¹⁵ Bijv. Mezzetti & Lupária Donati, *La legislazione antimafia*, 2020, waaraan 35 auteurs meewerkten.

¹⁶ Wet van 26 juli 1975, nr. 354.

¹⁷ Zie uitgebreid over dit detentieregime: L.J.J. Peters & S. Vanzan, 'Het verzaarde Italiaanse detentieregime als voorbeeld voor de Nederlandse maffiabestrijding', *NTS* 2022/53.

momenteel een afzonderlijk en parallel lopend onderzoek naar dit regime plaatsvindt.¹⁸

Om een meer volledige meting van de effectiviteit van het antimaffiarecht te verkrijgen zou ook het stelsel van bewaken en beveiligen bestudeerd moeten worden. Ook dat vormt echter geen onderwerp van dit onderzoek, omdat die regelgeving vanwege de complexiteit ervan een op zichzelf staande studie vereist en ook buiten de onderzoeksoopdracht valt.

Tot slot vallen ook de zuiver administratiefrechtelijke preventieve maatregelen die zijn opgenomen in het Antimaffiawetboek buiten dit onderzoek. Eén van die maatregelen betreft de bestuurlijke uitsluiting van rechtspersonen in publieke aanbestedingsprocedures wegens vermoedelijke banden met de maffia. Die maatregel kan in de praktijk vergaande gevolgen hebben, zoals de sluiting van bedrijven en alle gevolgen van dien voor de werkgelegenheid. Dat heeft ertoe geleid dat er meer aandacht is gekomen voor de compliance-maatregelen (gerechtelijk toezicht en gerechtelijke bewindvoering binnen bedrijven), die een dreigende uitsluiting kunnen afwenden. Ook dergelijke maatregelen beïnvloeden de effectiviteit van de bestrijding van maffiaorganisaties, maar deze vallen eveneens buiten de onderzoeksoopdracht.

Benadrukt moet worden dat elk van de hiervoor genoemde onderdelen van de antimaffiawet- en regelgeving invloed heeft op, en van belang is voor een oordeel over de totale effectiviteit van de Italiaanse strafrechtelijke en strafvorderlijke bestrijding van maffiacriminaliteit. Het ene onderdeel werkt als het ware – zowel juridisch als voor wat betreft de effectiviteit – door in het andere. Wel zou men kunnen zeggen dat er sprake is van een ‘pakket aan maatregelen’, dat – ondanks de verschillende plaatsen waar die maatregelen in wetgeving zijn opgenomen – toch in zekere mate een geheel vormt en gebaseerd is op een bepaalde strategie in de bestrijding van de meest ernstige georganiseerde criminaliteit.

Leeswijzer

Om enige structuur aan te brengen in de verspreide Italiaanse wet- en regelgeving, is steeds een afzonderlijk hoofdstuk gewijd aan elk deelgebied.

In het eerste hoofdstuk zal deelvraag 1 worden beantwoord. Dit betreft een bespreking – op hoofdlijnen – van het begrip en het fenomeen ‘maffia’. Aan de orde komen de taalkundige, de sociologische en (in het kort) de juridische betekenis van het begrip, en een beschrijving van de meest relevante maffiaorganisaties. Het juridische begrip ‘maffiaorganisatie’ wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 3, omdat dit een substantieel onderdeel is van het materieel strafrecht.

In het tweede hoofdstuk volgt een beknopte beschrijving van de ontwikkeling van het antimaffiarecht in vogelvlucht (deelvraag 2.1). De totstandkoming van de strafrechtelijke en strafvorderlijke wet- en regelgeving en van de preventieve

¹⁸ <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/welk-onderzoek-doen-we/3379---artikel-41-bis-regime-in-italie>

maatregelen kent een roerig verloop, waarin allerlei (veelal: nood-)regelingen elkaar in relatief hoog tempo opvolgden. De bespreking daarvan rechtvaardigt daarom een afzonderlijk hoofdstuk, dat zo als globale handleiding kan dienen voor de verdiepte uitwerking van de verschillende onderdelen in de daaropvolgende hoofdstukken. Dit hoofdstuk verschaft de benodigde context van de diverse wetgevingsinstrumenten en rechtspraak die in de loop van de tijd in Italië zijn verschenen.

In het derde hoofdstuk volgt een weergave van de relevante onderdelen van de materiële strafrechtelijke wet- en regelgeving. De meer fundamentele onderdelen zoals de strafbepaling van artikel 416bis van het Italiaanse wetboek van strafrecht (de *codice penale*, hierna: cp), dat de juridische definitie van het begrip maffiaorganisatie bevat, en de daarbij behorende specifieke deelnemingsconstructie voor facilitators (de *concorso esterno*), de strafbepaling van artikel 416ter cp en de strafverhogende omstandigheid van artikel 416bis 1 cp worden hier uitgebreider besproken. In dit hoofdstuk worden de deelvragen 2.2, 3 en 4 voor wat betreft de materieelstrafrechtelijke onderdelen van het antimaffiarecht integraal beantwoord.

Vervolgens concentreert het vierde hoofdstuk zich op een weergave van de relevante aspecten van de formeel strafrechtelijke wet- en regelgeving. Daarbij wordt eerst het 'tweesporenstelsel' (*doppio binario*) besproken, dat voor een belangrijk deel in de rechtspraak is ontwikkeld en dat de regeling betreft voor de wijze van procederen in maffiazaken. Verder vinden de bijzondere 'taskforce' (bestaande uit de *Direzione Investigativa Antimafia*, de *Direzione Nazionale Antimafia*, de *Direzioni Distrettuali Antimafia* en de *Commissione Parlamentare Antimafia*) bespreking. Binnen genoemd tweesporenstelsel valt de bespreking van enkele bijzondere en meest relevante opsporingsbevoegdheden die specifiek zijn gericht op de opsporing van maffiacriminaliteit, te weten de interceptiewetgeving en de kroongetuigenregeling. Dit zijn de opsporingsbevoegdheden waarop alle Italiaanse experts uitdrukkelijk wezen. Verder worden het proces op basis van videoconferentie en de relevante alternatieve strafprocedures besproken. Overige onderdelen van het tweesporenstelsel worden in dit hoofdstuk wel genoemd, maar niet uitvoerig besproken omdat die specifiek samenhangen met de kenmerken van het Italiaanse strafprocesrecht en als zodanig niet relevant zijn voor Nederland. In dit hoofdstuk worden de deelvragen 2.2, 3 en 4 voor wat betreft de strafvorderlijke onderdelen van het antimaffiarecht integraal beantwoord.

Het vijfde hoofdstuk gaat in op de preventieve maatregelen. De preventieve vermogensmaatregelen zijn specifiek gericht op het afpakken van het vermogen van (deelnemers van) maffiaorganisaties. Daarnaast zijn er de preventieve maatregelen gericht op de persoon. Strikt genomen kunnen deze maatregelen niet als zuiver materieel strafrecht, noch als strafprocesrecht in enge zin worden gekwalificeerd en zouden deze buiten het bestek van dit onderzoek moeten vallen. In een onderzoek dat de Italiaanse antimaffiawet- en regelgeving verkent en in kaart brengt, kan dit onderdeel evenwel niet ontbreken, omdat die preventieve maatregelen de kern vormen van het eerdergenoemde Antimaffiawetboek en in

Italië in het algemeen ook worden gezien als de kern van het antimaffiarecht. Bovendien bevinden deze maatregelen zich juridisch gezien op het snijvlak tussen strafrecht en strafprocesrecht. In dit hoofdstuk worden de deelvragen 2.2, 3 en 4 voor wat betreft de relevante bestuursstrafrechtelijke onderdelen van het antimaffiarecht integraal beantwoord.

Het onderzoek vervolgt in hoofdstuk 6 met een beschrijving van de visie van de geïnterviewde Italiaanse experts op de toegevoegde waarde (en in het bijzonder de effectiviteit) van de antimaffiawetgeving als geheel.

In hoofdstuk 7 worden de resultaten van het onderzoek op een rij gezet, en worden de onderzoeksvragen beantwoord.

Aan het onderzoek is een Nederlandstalige en Engelstalige samenvatting gehecht.

Vertalingen en looptijd onderzoek

Letterlijke verwijzingen naar Italiaanse wetteksten en relevante delen van de literatuur zijn door de auteur in het Nederlands vertaald. De veelal lange citeertitels van Italiaanse wetten zijn door de auteur vervangen door verkorte Nederlandstalige begrippen. Verder wordt hierna op een aantal plaatsen het woord 'Staat' gebruikt. In Italië wordt die term in de context van maffiacriminaliteit en antimaffiawetgeving gebruikt als synoniem voor het woord 'overheid'. Het woord 'Staat' beklemtoont dat de overheid – als ondeelbaar geheel – (mede) het doelwit is van maffiacriminaliteit en daartegen ook als zodanig optreedt of zou moeten optreden. Tot slot is ten behoeve van de leesbaarheid van de tekst en het waarborgen van de anonimiteit van alle gesprekspartners ervoor gekozen hierna steeds de mannelijke vorm te gebruiken daar waar ook de vrouwelijke vorm kan zijn bedoeld.

Het onderhavige onderzoek had een looptijd van acht maanden.

Hoofdstuk 1 Maffiacriminaliteit in Italië

1.1 Inleiding

Om de (intensiteit van de) antimaffiawetgeving in Italië goed te kunnen plaatsen is het noodzakelijk om zicht te hebben op de ontwikkeling van, en de actuele Italiaanse maffiacriminaliteit. In dit hoofdstuk staat derhalve de vraag centraal hoe de georganiseerde maffiacriminaliteit in Italië zich in de afgelopen decennia heeft ontwikkeld (deelvraag 1). Die beschrijving geeft ook al inzicht in de maatschappelijke en culturele context die de basis legde voor de ontwikkeling van de antimaffiawetgeving en beantwoordt daarmee tevens een deel van deelvraag 2.1. Die deelvraag zal verder in het volgende hoofdstuk worden besproken.

Om de vraag naar de ontwikkeling van de maffia te kunnen beantwoorden, moet eerst het begrip ‘maffia’ nader worden gedefinieerd. Dit begrip staat daarom centraal in paragraaf 1.2. Daarna volgt een beschrijving van de meest relevante en actieve maffiaorganisaties op dit moment. Dat betreft een beschrijving op hoofdlijnen; een meer gedetailleerde dan wel volledige beschrijving van het huidige criminaliteitsbeeld in Italië is in het onderhavige onderzoek niet mogelijk. De meeste aandacht gaat uit naar de traditionele maffiaorganisaties die de meeste impact hebben gehad op de Italiaanse samenleving en de totstandkoming van de antimaffiawetgeving. Daarna komen kort enkele nieuwere maffiagroeperingen aan de orde en volgt een tussenconclusie.

1.2 Wat is ‘maffia’?

Wanneer men in Nederland (of meer algemeen: buiten Italië) de term maffia hoort, denkt men vooral aan bepaalde films waarin met een zekere glamour Zuid-Italiaanse gewelddadige, samenzweerderige groeperingen een rol spelen, waarvan de leden via bloedbanden aan elkaar verbonden zijn. Ook een deel van de Nederlandse gesprekspartners refereerde daaraan. De vraag of de in Nederland actieve grotere criminele samenwerkingsverbanden zouden kunnen worden gekwalificeerd als ‘maffia’, werd door hen vervolgens verschillend beantwoord.

Advocaat:

‘Ik heb veel jaren ervaring met zaken van georganiseerde criminaliteit en ik ben niet tegengekomen dat er sprake is van een soort structurele verwevenheid, vervlechting, tussen bovenwereld en onderwereld. Natuurlijk maken jongens die zich bezighouden met drugshandel gebruik van corrupte contacten bij de douane of bij bedrijven, maar dat zijn incidentele contacten. Er is geen sprake van een structurele focus van boeven om contact te krijgen in de bovenwereld. In Nederland gaat het om losse samenwerkingsverbanden zonder een strikte hiërarchie. Ik denk dat het woord “groep” beter weergeeft wat het in Nederland feitelijk is: het is vaak een groep mensen. Het is geen organisatie met strikte richtlijnen. In Nederland zwijgen de meeste mensen

die behoren tot een criminele organisatie, maar dat is niet omdat er een soort omertà is. Die mensen praten gewoon niet omdat ze ofwel ooit weer verder willen, of omdat ze zich dan voor lange tijd ophangen. Het is hier veel losser georganiseerd en veel minder gefocust op een plaats krijgen in de reguliere samenleving. Dat laatste interesseert ze niet.'

Officier van justitie:

'Mijn idee bij de maffia is een beetje beeldend. Dat is eigenlijk een soort van octopus: een soort inktvis met allemaal armen die zich als een soort van kankergezwel uitzait in de hele samenleving als je niet uitkijkt. Dat zijn mensen die een voet tussen de deur kunnen krijgen, ook in kansarme wijken, met een verdienmodel. Zij zetten mensen onder druk en die mensen kunnen niet meer terug. In Nederland zien we dit ook: in Brabant, in Amsterdam, in Rotterdam, in Den Haag, overal. Er zijn verschillende "cultuurtjes". Daarnaast is er de Turkse maffia et cetera. Wij hebben dat in ons land ook, op een veel grotere schaal dan wij denken. Ook hier is sprake van verstrengeling van onderwereld en bovenwereld in lokale besturen. Die wereld heeft al zijn tentakels in de bovenwereld bereikt. Dat komt ook net zo goed hier voor.'

Politiefunctaris:

'Voor onze meest ondermijnende CSV's gelden een aantal criteria. Er moet structureel sprake zijn van witwassen, van excessief geweld en van corruptie of contra-strategieën. We noemen het CSV ondermijnd wanneer deze aan een van die criteria voldoet. De meest ondermijnende CSV's voldoen aan alledrie de criteria. Die kun je kwalificeren als maffia. Ik denk dat die fenomenen vergelijkbaar zijn met wat er in Italië gebeurt. Dan gaat het erom dat er druk wordt uitgeoefend en om invloed naar de bovenwereld, met name de financiële. Die is best voor een groot deel in handen van zwaar georganiseerde criminaliteit.

Voor mij zijn de verschillen met name dat de maffia van origine heel erg familie- en territoriaal georiënteerd was. Wat wij hier in Nederland zien is dat CSV's heel dynamisch zijn. In Italië is de maffia statisch, en werkt de maffia statisch met elkaar samen, maar hier zijn het echt netwerken. Als er delen wegvallen, dan worden die plaatsen meteen weer ingevuld.'

Rechter:

'Ik vind de vraag wat maffia is moeilijk te beantwoorden, want ik heb wel een beeld van wat de maffia in Italië behelst, maar dat beeld is ook wel gevormd door films als The Godfather. Het gaat dan om een door familie gedreven organisatie. Dat beeld zien we niet een-op-een in Nederland. Maar ik vermoed dat de wijze waarop organisaties in Nederland samenwerken, of intern samenwerken, om bepaalde criminele doelen te halen, om drugs Nederland in te voeren, om op grote schaal hennepkwekerijen te exploiteren, om ook in één georganiseerd kader geweld toe te passen, wel grote gelijkenissen kan hebben met samenwerkingsvormen in Italië. Ik heb alleen het beeld dat de organisaties in Italië misschien nog iets grootschaliger zijn.'

De voorgaande citaten illustreren dat de vraag wat 'maffia' is (en vervolgens de vraag of de criminele verschijnselen die in Nederland kunnen worden waargenomen daarmee vergelijkbaar zijn) door Nederlandse praktijkdeskundigen niet eenduidig wordt beantwoord. Dat is niet vreemd; het begrip 'maffia' laat zich ook in Italië niet eenvoudig definiëren en heeft ook daar geen zeer precieze, vastomlijnde betekenis. Het begrip kan vanuit verschillende invalshoeken worden ingekleurd: de taalkundige, sociologische/criminologische, en de juridische.

Taalkundig verwijst de term niet naar één specifieke criminele groepering of naar een nauw omschreven type criminele organisatie, ook al werd het begrip '*mafia*' (in het Italiaans geschreven met enkele -f) aanvankelijk gebruikt om enkel de Siciliaanse Cosa Nostra mee aan te duiden. Het woord lijkt te zijn ontleend aan het Siciliaanse woord '*mafiusu*', hetgeen vermetel of zelfbewust betekent.¹⁹ Het raakte buiten Sicilië in gebruik door de titel van de succesvolle Siciliaanse komedie '*I mafiusi di la Vicaria*' (De Mafiosi van de Vicaria, 1863), die in heel Italië werd opgevoerd. Toen de Italiaanse autoriteiten het woord eind 19e eeuw in beleidsdocumenten overnamen, werd het onderdeel van het algemeen spraakgebruik en ook onderwerp van nationaal debat.²⁰

Het sociologische begrip 'maffia' verwijst naar een breder maatschappelijk fenomeen dat ziet op een vaak onzichtbare verstrengeling tussen onderwereld en bovenwereld, dat genesteld is in de Italiaanse samenleving en dat uit groepen bestaat die zeer gewelddadig kunnen, maar dat niet altijd behoeven te zijn. Van belang is dat maffiagroepen beogen winst te maken en macht te verkrijgen over een bepaald grondgebied of een bepaalde economische sector. Vooral de economische macht is de laatste jaren belangrijker geworden, omdat daarin de bestaansreden van maffiaorganisaties ligt.²¹ De kreet '*follow the money*' werd dan ook in nagenoeg alle interviews met Italiaanse experts genoemd, hoewel één geïnterviewde onderstreepte dat het verdienen van geld niet zozeer het einddoel is, maar het (daarmee) verkrijgen van zoveel mogelijk macht. Verder is van belang dat de in Italië actieve maffiaorganisaties doorgaans gekenmerkt worden door het vasthouden aan bepaalde culturele tradities en waarden. Daarbij kan ook de religie een belangrijke rol spelen.²² Tot slot geldt dat het gebruik van geweld een belangrijk kenmerk is dat vaak als laatste middel wordt ingezet om bepaalde doelen te bereiken.

Tot voor kort werd de maffia bovendien veelal beschreven als een soort Staat, omdat zij de openbare orde handhaaft en optreedt tegen normoverschrijdend gedrag.²³ Die beschrijving wordt inmiddels wat genuanceerd omdat die meer lijkt te passen bij traditionele maffiaorganisaties die eerder vooral waren

¹⁹ Dickie 2014, p. 66. Anders: Lupo 2004, p. 49, die schrijft dat het woord afkomstig is van het Arabische '*marfud*' dat verbasterd werd tot het Siciliaanse '*marpiuni*', dat schurk of bedrieger betekent en verder verbasterde tot '*marpiusu-mafiusu*'.

²⁰ Dickie 2004, p. 67 en Lupo 2004, p. 13-14 en 49.

²¹ Sergi 2017, p. 33.

²² Paoli 2003, p. 74.

²³ Gambetta 1993, Paoli 2003, Arlacchi & Ryle 1988.

gericht op het ontwrichten van de Italiaanse rechtsorde. Op dit moment worden maffiagroeperingen voornamelijk gedreven door geld.

Naast, of eigenlijk vooral voortbouwend op, het sociologische begrip maffia is er het juridische begrip van de criminele maffiaorganisatie, dat sinds 1982 in het wetboek van strafrecht is opgenomen. Dit begrip komt hierna in hoofdstuk 3 uitgebreider aan de orde. Kort samengevat ziet het juridische begrip 'maffiaorganisatie' op een criminele groepering die uit drie of meer personen bestaat en die gebruikmaakt van de zogenaamde 'maffiamethode'. Die methode bestaat uit een systematisch gebruik van intimidatie, onderwerping en het opleggen van een zwijgplicht (*omertà*). Door de inzet van die methode wil de maffiaorganisatie bepaalde legale dan wel illegale doelstellingen verwezenlijken. Intimidatie vindt daarbij plaats door het toepassen van geweld, maar dat is niet noodzakelijk; van intimidatie kan ook sprake zijn wanneer het gaat om een groepering die op zichzelf een gewelddadige reputatie heeft.²⁴ Die intimidatie en onderwerping zijn dus niet altijd zichtbaar en geweldgebruik hoeft niet te worden aangetoond.

De drie meest bekende, traditionele Italiaanse maffiaorganisaties zijn de Cosa Nostra, de 'Ndrangheta en de Camorra. Dit zijn eeuwenoude criminele groeperingen die al ontstaan zijn in de periode van de Italiaanse eenwording, de *Risorgimento*, die werd voltooid in 1860. Onder het juridische begrip 'maffia' vallen echter ook andere, nieuwere organisaties zoals de Sacra Corona Unità, de Mala del Brenta en buitenlandse maffiaorganisaties zoals Albanese en Chinese maffiac lans.

1.3 De ontwikkeling van de georganiseerde maffiacriminaliteit

1.3.1 Cosa Nostra

De oorsprong van Cosa Nostra

De wortels van de Cosa Nostra liggen op het eiland Sicilië. Er zijn verschillende factoren die een rol speelden bij het ontstaan van de maffia. Van belang is dat het eiland sinds de Griekse oudheid door vrijwel elke zuidelijke grootmacht ingelijfd is geweest, van Arabieren tot Bourbons. Het was een belangrijk landbouwgebied; het was de graanschuur van het oude Rome en door de Arabieren werden er talloze boomgaarden met citrusbomen aangelegd. De verschillende buitenlandse machthebbers waren erg geïnteresseerd in de vruchtbare grond, maar bekommerden zich nauwelijks om het welzijn van de bewoners. Daardoor namen de tegenstellingen tussen arm en rijk toe en werden de Sicilianen wantrouwig tegenover buitenstaanders; zij losten hun conflicten liever onderling op.²⁵

Verder werd de Siciliaanse samenleving tot in de 19^e eeuw gekenmerkt door het feodalisme, een vorm van gedeelde landeigendom. De koning gaf land in leen aan een baron, en in ruil daarvoor stelde de baron zijn privéleger in dienst van de

²⁴ La Spina 2017, p. 251.

²⁵ Dickie 2004, p. 39-40.

koning als dat nodig was. Op de grond werkten vervolgens boeren die zo eveneens onder de bescherming van de baronnen vielen. De boeren hadden weinig zeggenschap en iedere vorm van protest werd onmiddellijk neergeslagen. Na de afschaffing van het feodalisme in 1812, verschoof geleidelijk aan het bezit over de landerijen. Delen van de landgoederen konden worden gekocht en verkocht. De nieuwe landeigenaren verpachtten de grond aan tussenpersonen (*gabelotti*) op basis van kortlopende contracten. Dat gebeurde vooral in de omgeving van Palermo, waar een bloeiende citrusindustrie was ontstaan. Dat was een zeer winstgevende maar ook zeer kwetsbare handel, omdat het kweken van citrusvruchten erg bewerkelijk is. Vanwege de korte duur van de contracten moest het land snel zoveel mogelijk geld opleveren. De rentmeesters lieten de boeren dan ook hard werken, en zij moesten zich beschermen tegen het geweld van struikrovers (*briganti*), bandieten (*banditi*) en veedieven. Deze criminelen bestonden deels uit boeren en deels uit smokkelaars.²⁶ Zij leken zich op een zeker moment te organiseren in een soort sekte, die de plattelandsbevolking beschermde terwijl zij zelf ook door de boeren werd beschermd. Naar verluidt maakte deze sekte gebruik van speciale tekens om elkaar te herkennen, inwijdingsrituelen en een *omertà* (de plicht om tegen de politie te zwijgen), en spraken de leden ervan onderling recht wanneer een van hen de regels had overtreden.²⁷

De criminaliteit kon zich vervolgens op grote schaal ontwikkelen omdat de overheid onvoldoende georganiseerd was om deze criminaliteit effectief te bestrijden. Rond 1812 was de macht van baronnen zodanig groot dat de politie en de rechtbanken zich schikten naar hun bevelen. Sterker nog, met het verdwijnen van de feodale structuur grepen allerlei mannen de kans om met geweld macht te verwerven: sommige privé-soldaten van feodale baronnen waren voor zichzelf begonnen en organiseerden zich in struikroversbendes. De rentmeesters, die naast de grond van landeigenaren ook het dagelijkse bestuur daarover hadden overgenomen, werden al snel machtiger dan de oorspronkelijke landeigenaren.²⁸ Op hun beurt verpachtten ze de grond aan kleine boeren, kochten ambtenaren om en lieten de orde bewaken door gewapende groepen (*campieri*) die als een soort private legers van de rentmeesters fungeerden. Ook onderhielden zij contacten met personen uit de hogere klassen. Tussen de bandieten, de autoriteiten, de rentmeesters en de landeigenaren ontstonden netwerken en regels, gebaseerd op een uitruil van bescherming tegenover ordebewaking. De rechtbanken bleken al snel onder controle te komen van deze netwerken, en ook de politie werd corrupt. Eind 19^e eeuw was geweld een essentieel onderdeel geworden van de Siciliaanse samenleving: men bewapende zichzelf of kocht bescherming in, en criminele bendes dwongen bedrijven om beschermingsgeld (*pizzo*) te betalen.²⁹ De over Sicilië heersende regering Bourbon richtte weliswaar een speciaal leger op om de openbare orde in verschillende Italiaanse gebieden te handhaven, maar die legers werkten al snel samen met de lokale gewapende groepen.³⁰

²⁶ Andretta 2005, p. 216 e.v. en Pirone 2021.

²⁷ Dickie 2004, p. 48-51.

²⁸ Turone 2015, p. 41-42.

²⁹ Dickie 2004, p. 61-64.

³⁰ Montalbano 1953, p. 193.

Met de Italiaanse eenwording van 1860 werd de Siciliaanse economie onderdeel van de nationale economie en ging het bestuur over het eiland van de Bourbons over naar de regering van Piëmont. De autoriteiten stonden voor de zware opgave vanuit een smeltkroes van verschillende koninkrijken en culturen een nieuwe eenheidsstaat op te bouwen, een burgeroorlog in Zuid-Italië neer te slaan, de grote staatsschuld te beheersen en zich voor te bereiden op een oorlog met Oostenrijk. Ook de regering Piëmont slaagde er niet in om orde op zaken te stellen op Sicilië.³¹ De behoefte van landeigenaren om controle te behouden over hun bezittingen nam ondertussen echter toe. Zij zochten samenwerking met criminele bendes om zo de protesten uit de laagste klasse te onderdrukken.³² Deze bendes maakten gebruik van hun relaties met deze hoger geplaatsten om hun illegale activiteiten uit te breiden. Van hieruit ontstond de maffia.

In de loop van de 20^e eeuw leek er even sprake van een kentering. In januari 1925 kwam Benito Mussolini aan de macht en de landelijke politiek begon de oorlog tegen de georganiseerde misdaad op Sicilië. Mussolini stuurde de Minister van Binnenlandse Zaken, Cesare Mori, naar het eiland om de maffia met alle middelen uit te roeien. Hij werd benoemd tot prefect van Palermo en liet honderden mannen veroordelen. Er ontstond een emigratiegolf naar de Verenigde Staten, waar Italiaanse maffiosi een eigen imperium wisten op te bouwen. Veel achterblijvers werden lid van de fascistische partij.³³

In 1943 landden de geallieerden op Sicilië. Onder hen waren tal van Italiaans-Amerikaanse maffiosi die het eiland, als bondgenoten, bezetten en veroverden. Siciliaanse maffiabazen presenteerden zich als anticommunisten en wonnen zo het vertrouwen van de Amerikanen. Nadat zij de fascistische overheidsfunctionarissen verdreven van het eiland, werden uit hun gelederen vervangers benoemd. De geallieerde militaire regering van de nieuwe Italiaanse republiek kende hoge functies bij officiële instanties toe aan leden van de maffia. Dit gaf de oude maffia weer vrij spel op het eiland.³⁴

Vanaf de jaren '50 zorgden hervormingen ervoor dat grondgebieden vooral werden toegekend aan boeren. Dat maakte dat de Siciliaanse maffia zich verplaatste naar de steden. Aanvankelijk infiltreerde zij in de groothandel, en in de *Democrazia Cristiana*, de grootste politieke partij op Sicilië (en in Italië). Hiermee verkreeg zij controle over de aanbestedingen, en kreeg zij opdrachten voor het bouwen van nieuwe infrastructuur en nieuwe wijken en steden. De *Democrazia Cristiana* werd snel groter omdat de maffia stemmen wist te ronselen, en individuele politici ontvingen grote sommen geld omdat zij werden omgekocht. Dit zorgde ervoor dat het bestaan van 'Cosa Nostra' (letterlijk: 'onze zaak') als een crimineel verschijnsel lange tijd werd genegeerd of ontkend, en dus kon voortbestaan.

³¹ Dickie 2004, p. 69.

³² Turone 2015, p. 47.

³³ Dickie 2004, p. 185 e.v.

³⁴ Idem, p. 49.

Dit veranderde in de jaren '60, toen de eerste maffiaoorlog uitbrak tussen families uit Palermo. De vete had betrekking op de controle over de groothandel. Gedurende de oorlog werd veel geweld gebruikt, waarbij politieambtenaren en hoge functionarissen en politici sneuvelen.³⁵ Op nationaal niveau kwam de eerste wetgeving tot stand die zich explicieter richtte op de bestrijding van de maffia (zie hierna in hoofdstuk 2). Er ontstond meer maatschappelijke bewustwording dat het hier ging om een vorm van criminaliteit. Daardoor boette de organisatie in aan maatschappelijk draagvlak.³⁶ Nadat de rust op Sicilië wederkeerde, groeide Cosa Nostra in de jaren '70 niettemin exponentieel. Het waren de jaren van het terrorisme in Italië en bijna alle magistraten en het grootste deel van de politie werden ingezet in de strijd tegen de Rode Brigades (*Brigate Rosse*) en andere terroristische organisaties. Daardoor was er weinig interesse voor de maffia en kon deze, met de handel in drugs, zeer machtig worden. Cosa Nostra werd ook veel agressiever. De zwakke repressie leidde ertoe dat de maffia enorm opbloeide. Zij was onder meer actief in de bouwsector, in onderaannestedingen, en in supermarkten.³⁷ Er was sprake van een samensmelting van legale en illegale activiteiten, die samenging met buitensporig geweld als afpersingen en ontvoeringen. De organisatie werd zeer winstgevend, vooral omdat ook de drugshandel met de Verenigde Staten tot bloei kwam.

Aan het einde van de jaren '70 volgde evenwel de tweede maffiaoorlog die betrekking had op de drugshandel en die tot aan het begin van de jaren '90 zou duren. De oorlog was de nasleep van oude familieconflicten over grondgebieden en macht. Er werd buitensporig veel geweld gebruikt. Alle vijanden van de Corleone-familie – het ging om een paar honderd personen – en alle overheidsfunctionarissen die een obstakel konden vormen, werden uit de weg geruimd. Cosa Nostra was op dat moment sterker, hiërarchischer en geslotener dan ooit tevoren.³⁸ De gewelddadigheden leidden ertoe dat in Palermo in 1983 een 'antimaffiapool' werd opgericht. Deze groep magistraten ging zich volledig richten op het bestrijden van de maffia. De onderzoeksrechters Giovanni Falcone en Paolo Borsellino, die deel uitmaakten van de antimaffiapool in Palermo, werden de gezichten van de strijd tegen de maffia. De activiteiten van de antimaffiapool leidden tot megaprocessen waarin belangrijke maffiosi werden veroordeeld tot hoge straffen. Het eerste maxiproces startte in 1986 en leidde tot honderden veroordelingen in 1992. Cosa Nostra richtte haar geweld vervolgens nadrukkelijk op de Staat. Dat mondde uit in de liquidaties van Falcone en Borsellino, en aanslagen in Florence, Milaan en Rome in 1993. Op de achtergrond internationaliseerde de Cosa Nostra; zij kreeg een strategische rol in de buitenlandse handel en exporteerde haar organisatiestructuur naar gebieden in het oosten.

Alle aanslagen en liquidaties zorgden ervoor dat de samenleving in verzet kwam. Er volgden grote demonstraties. Ook volgde een militair antwoord van de overheid in

³⁵ Falcone & Padovani 1998, p. 104-105.

³⁶ Turone 2015, p. 54.

³⁷ Falcone & Padovani 1998, p. 105.

³⁸ Idem, p. 81-82.

de vorm van de operatie *Vespri Siciliani*. De regering stuurde zo'n 20.000 militairen naar het eiland die er zes jaar bleven en de belangrijkste gebouwen beveiligden.³⁹

Sinds het begin van deze eeuw bevindt Cosa Nostra zich in een moeilijke periode. De inzet van kroongetuigen en de aangescherpte strafrechtelijke repressie hebben harde klappen toegebracht aan de organisatie. Belangrijke leiders als Salvatore Riina (1993), Leoluca Bagarella (1995), Bernardo Provenzano (2006), en – zeer recent – Matteo Messina Denaro (2023) werden gearresteerd. Met Provenzano werd het laatste vooraanstaande lid van de Corleonesi-familie opgepakt. Het harde optreden van de overheid dwong Cosa Nostra om minder gebruik te maken van (zichtbaar) extreem geweld als liquidaties en aanslagen. De organisatie keerde terug naar haar subtiele infiltratie in legale sectoren en werd onzichtbaarder.⁴⁰ Italiaanse professionals vertellen nu dat de nog altijd voortdurende strafrechtelijke repressie een echte comeback van de Cosa Nostra bemoeilijkt. Zij benadrukken in meerderheid dat die strafrechtelijke handhaving ook door moet gaan om te voorkomen dat Cosa Nostra zich herorganiseert (zie verder hoofdstuk 6).

De organisatiestructuur

Veel van de informatie over de organisatiestructuur van Cosa Nostra komt uit de verklaringen van kroongetuige Tommaso Buscetta aan het begin van de jaren '90.⁴¹ Hij beschrijft een hiërarchische organisatie waarbij sprake is van verschillende compartimenten. In de onderste laag van de organisatie bevinden zich de soldaten, die hun eigen vertegenwoordiger aanwijzen. Dat is degene die de belangen van een familie in de Cosa Nostra verdedigt. Dit betreft een democratisch element. Als de vertegenwoordiger is gekozen, kiest hij een adjunct en soms nog een of meer raadgevers (*consiglieri*). Tussen het hoofd van de familie en de soldaten (*decine*) staat de *capo decina*. Dat is de chef van tien man.⁴² Elke familie (*cosca*) beheerst een duidelijk afgebakend grondgebied.

De verschillende familiehoofden binnen de Siciliaanse provincies kiezen een leider die de families vertegenwoordigt als provinciaal vertegenwoordiger (*capomandamento*). Dat is alleen anders in Palermo, waar de familiehoofden van drie wijken onder een *capomandamento* vallen. Alle familiehoofden of provinciaal vertegenwoordigers hadden vroeger zitting in de provinciale commissie (*Commissione provinciale*). Deze commissie leverde een vertegenwoordiger die zitting heeft in de regionale commissie (*Commissione Regionale*, of *Cupola*), die onder leiding stond van de *Capo dei capi*. De regionale commissie vormde het daadwerkelijke bestuur van de organisatie. Dit bestuur bepaalde de regels die golden binnen de organisatie, bemiddelde in conflicten tussen de provincies en bepaalde de grote strategische beslissingen.⁴³ De Cosa Nostra was, en is nog steeds,

³⁹ esercito.difesa.it/operazioni/operazioni_nazionali/Pagine/vespri-siciliani.aspx.

⁴⁰ Di Cagno & Natoli 2004.

⁴¹ Die zijn opgetekend door Giovanni Falcone. Gesprekken daarover met Falcone werden gepubliceerd in het boek *Cose di Cosa Nostra*. Falcone & Padovani 1998, p. 76 e.v. Zie ook: Turone 2015, p. 35.

⁴² Dickie 2014, p. xiii. Dit kunnen er overigens 5 tot 30 zijn.

⁴³ Falcone & Padovani 1998, p. 101.

een pluraliteit van organisaties die wordt gecoördineerd door een soort strategisch niveau.⁴⁴ Men spreekt ook wel van een confederatie of een kartel.⁴⁵

Onder de laatste grote leider van Cosa Nostra (Bernardo Provenzano) veranderde de organisatiestructuur van een strak centraal aangestuurde organisatie naar een organisatie waarbij macht en autonomie zijn gedelegeerd aan districten. De provinciale en regionale commissie bestaan niet meer. Wel zijn er nog districten (*mandamenti*), die ongeveer drie families (*cosche*) omvatten. Deze nieuwe machtsstructuur heeft een voor de organisatie gunstige impact op de bijdragen van kroongetuigen, omdat elk lid over minder informatie over het leiderschap van de organisatie en de belangrijkste geldstromen beschikt. Tegelijkertijd hebben de districten meer autonomie en is de organisatie er door interne conflicten tot nu toe niet in geslaagd om het belangrijkste aansturende orgaan, de Commissie, te herstellen. Daarbij speelt mee dat de nieuwe generaties andere waarden hebben dan de traditionele ‘mannen van eer’, en dat nieuwe leiders onmiddellijk worden gearresteerd. Dat zorgt ervoor dat de nieuwe aanwas vooral actief blijft in de onderste lagen van Cosa Nostra en dat er weinig potentieel nieuwe maffiabazen beschikbaar zijn. Het werven van nieuwe maffiosi is niet gebaseerd op bloedverwantschap, maar op een strikte selectieprocedure waarbij bloedverwantschap overigens wel een rol kan spelen.⁴⁶

Volgens het meest recente rapport van de *Direzione Investigativa Antimafia* (hierna ook: DIA, een onderdeel van de politie, zie hierna in hoofdstuk 4) kent de Siciliaanse maffia momenteel verschillende structuren, afhankelijk van het gebied waarin zij zich begeeft. In het westelijk deel van Sicilië bestaan er nog altijd districten en families, maar is die structuur minder strikt verbonden aan een bepaald gebied dan vroeger. Deze is vooral gebaseerd op machtsverhoudingen.⁴⁷ Het aantal families binnen een district varieert tussen de twee tot ongeveer twaalf. De verschillende districten werken samen bij gebrek aan een coördinerende provinciale commissie. Strategische beslissingen worden vooral genomen door oudere mannen van eer die daarbij worden bijgestaan door jongere leden. In het oosten van Sicilië zijn meer traditionele families actief die door andere kleinere organisaties worden bijgestaan. Een concurrerende kleinschalige maffiaorganisatie die actief is in de provincie Agrigento is de Stidda.⁴⁸

⁴⁴ La Spina 2017, p. 257, Catino 1997, p. 92.

⁴⁵ La Spina 2017, p. 257, Cavallaro 2004, p. 41.

⁴⁶ Catino 2020, p. 76.

⁴⁷ DIA, *Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento, Attività svolta e risultati conseguiti* (semester II, 2021). Art. 109 van het Antimaffiawetboek (zie hierna hfdst. 2) bepaalt dat de *Direzione Investigativa Antimafia* (DIA) elk semester aan het parlement verslag uitbrengt met daarin een analyse van de staat van de georganiseerde misdaad in heel Italië. Deze verslagen zijn te vinden op de website van de DIA: direzioneeinvestigativaantimafia.interno.gov.it.

⁴⁸ *Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Relazione sull'attività svolta*, XVIII Legislatura 2022, p. 5.

Belangrijkste hedendaagse activiteiten

Van oudsher is systematische afpersing in de vorm van het afdwingen van de ‘pizzo’ (beschermingsgeld) een van de belangrijkste praktijken geweest van Cosa Nostra.⁴⁹ Afpersen wordt gezien als de beste manier om de controle over het territorium te handhaven en te verstevigen en dat is de belangrijkste taak van iedere leider van een familie.⁵⁰ Het afpersen van (kleine) ondernemers levert direct financiële winst op en draagt bij aan het verkrijgen van macht over een bepaald grondgebied, al gaat het meer om een erkenning van macht dan een bron van inkomsten.⁵¹ Na de arrestaties van maffiabazen Provenzano (2006) en zijn opvolger Lo Piccolo (2007) werd Cosa Nostra agressiever naar ondernemers die weigerden het afpersingsgeld te betalen⁵², maar dat leidde tot een zodanig stevige reactie vanuit de samenleving dat afpersing inmiddels geen hoofdactiviteit meer is.

In de jaren '80 beheerste de Cosa Nostra daarnaast een groot deel van de internationale heroïne-export. Dat aandeel werd later minder en minder. De grootste bron van inkomsten voor Cosa Nostra werden de inschrijvingen bij de bouw en de onderaanbestedingen. Voor de Cosa Nostra zijn prostitutie en gokken van oudsher geen grote bron van inkomsten, omdat deze activiteiten als onterend worden gezien voor een Siciliaan.⁵³

Het toepassen van excessief geweld is in de afgelopen jaren verminderd. Een organisatie als Cosa Nostra, die toch nog een vrij sterke hiërarchische structuur kent, is beter in staat om interne conflicten anderszins op te lossen en strategieën te ontwikkelen om vijanden van zich af te houden. Relatief gezien plegen zij minder commune moorden en meer high-profile moorden.⁵⁴ Tussen 1983 en 2018 vermoordde Cosa Nostra in Italië 1714 gewone burgers, terwijl zij tussen 1861 en 2018 maar liefst 237 moorden op vooraanstaande personen pleegde. Dit aantal nam significant af na 1992, vermoedelijk door de intensivering van de strafrechtelijke bestrijding van de maffia na de liquidaties op Falcone en Borsellino. Tussen 1993 en 2002 is een daling in het aantal moorden zichtbaar van 50%. Tussen 2003 en 2015 is sprake van een daling van nog eens 77%.⁵⁵

Op dit moment is de organisatie vooral actief in het witwassen, en het herinvesteren van illegale winsten in legale economische activiteiten. Het gaat om onder meer activiteiten in de bouwsector, de gezondheidszorg, de afvalindustrie, grootschalige distributie, kansspelen, en de energiemarkt.⁵⁶ Daarbij werkt zij verdeckt om niet de aandacht te trekken van justitie.⁵⁷ Het beheersen van gebieden

⁴⁹ Dat was in ieder geval 20 jaar geleden nog zo. Zie: DIA, *Attività svolta e risultati conseguiti* (semester II, 2000, verwijzing door La Spina 2017, p. 262).

⁵⁰ Falcone & Padovani 1998, p. 93.

⁵¹ Idem, p. 94.

⁵² Scaglione 2016.

⁵³ Falcone & Padovani 1998, p. 93.

⁵⁴ Catino 2020, p. 94.

⁵⁵ Idem, p. 125.

⁵⁶ Scaglione 2013.

⁵⁷ DIA, *Relazione semestrale* 2013.

is nog steeds belangrijk, maar dit vindt meer plaats onder de oppervlakte door middel van corruptie.⁵⁸ Cosa Nostra heeft banden met de hierna te bespreken Camorra en de 'Ndrangheta, en met Italiaanse-Amerikaanse maffiagroeperingen.⁵⁹ Zij onderhoudt bovendien actief relaties met politici, met het openbaar bestuur en met ondernemingen. Dat betreft een grijs gebied waar de handhavingsautoriteiten moeilijk grip op krijgen.

DDA-officier:

'Cosa Nostra heeft zich duidelijk ontwikkeld in de loop van de jaren, vooral na de reactie van de overheid. Na de aanslagen van Capaci en Via D'Amelio ging men in toenemende mate beseffen dat de afzonderlijke moorden, de afzonderlijke afpersingsactiviteiten, de afzonderlijke drugsdelicten, de afzonderlijke aanbestedingen niet als verschillende misdrijven moeten worden beschouwd, maar als onderdeel van één enkel crimineel programma van maffiaorganisaties. Dat lijkt nu een uitgemaakte zaak, maar in de jaren '80 – toen de antimaffiapool op die manier begon te werken – was dat revolutionair. Daarvoor onderzocht men afzonderlijke delicten en al die delicten werden niet met elkaar verbonden. Die verbinding is wat wij de "Falcone-methode" noemen. Die methode werd vanaf 1992 wet, toen de antimaffiadistricten werden opgericht. (...) Juist omdat het idee is dat criminele groepen die in synergie met elkaar opereren op een bepaald grondgebied, met dezelfde aanpak onderzocht moeten worden.'

1.3.2 Camorra

De term 'Camorra' heeft verschillende betekenissen. De belangrijkste is het begunstigen, het voor laten gaan, fraude of willekeur.⁶⁰ Het woord komt uit het Spaans, waar het 'gevecht' of 'discussie' betekent.⁶¹ Specifieker lijkt *'fare la Camorra'* ('Camorra doen') vooral te wijzen op het verkrijgen van illegale winsten door middel van bedreiging en afpersing.⁶² Een andere etymologische verklaring wordt wel gevonden in het woord *'gamurra'*. Dat is een kledingstuk uit Spanje dat in de 19e eeuw ook in Napels werd gedragen.⁶³

Zo complex als de herkomst van de naam Camorra is, zo complex is ook de organisatie zelf. Het maakt het niet eenvoudiger dat het criminologisch onderzoek naar de Camorra relatief beperkt is.⁶⁴

⁵⁸ Tussen 2015 en 2016 werden er 200 gevallen van corruptie met betrokkenheid van de maffia vervolgd in Italië. Zie Catino 2020, p. 127.

⁵⁹ Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione sull'attività svolta*, XVIII Legislatura 2022, p. 4.

⁶⁰ Monnier 1863, p. 47.

⁶¹ Di Fiore 2021, p. 21.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Idem, p. 11. Het belangrijkste werk betreft dat van Di Fiore 2021. De hiernavolgende tekst is grotendeels op die bron gebaseerd.

De ontwikkeling van de Camorra

Uit de beschikbare literatuur blijkt dat de Camorra zo rond 1830 moet zijn ontstaan vanuit een groep mensen die zich wilden verzetten tegen de Franse Napoleontische overheersing.⁶⁵ De opstandelingen noemden zich na verloop van tijd '*camorristi*' en richtten de '*Bella Società Riformata*' op. Dat was een federatie bestaande uit familieclans die niet alleen een front vormde tegen de Franse dreiging van buitenaf, maar die ook in korte tijd hele volkswijken aan hun macht onderwierpen. De organisatie stelde een aantal regels op, die niet werden opgeschreven. Daardoor is er weinig informatie beschikbaar over de vroege(re) organisatiestructuur van de Camorra. Wel weten we dat de organisatie bepaalde voorschriften oplegde aan haar leden en dat belangrijke conflicten werden beslecht door een speciaal gerecht dat '*Grande Mamma*' (grote moeder) heette. De belangrijke inkomstenbronnen in die tijd waren de prostitutie, corruptie en het beschermingsgeld (*pizzo*) dat ondernemers moesten betalen.

De maatschappelijke onrust van de periode van de Italiaanse eenwording maakte dat de Camorra snel kon wortelen in het gebied. Het succes van de Camorra werd even afgeremd door de Wet Pica van 1862, die een omschrijving van de '*camorrista*' en een aantal preventieve maatregelen bevatte. De wet was echter matig effectief zodat de Camorra geleidelijk verder doorgroeide.

Tijdens en na de Tweede Wereldoorlog nam de clanvorming binnen de Camorra verder toe. De leden waren vooral actief in het smokkelen van illegale goederen en de handel op zwarte markten. Iedere clan had gelijke rechten en er was geen sprake van overheersing van een van de clans; iedere clan heerste over zijn eigen grondgebied. Wel ontstond er een onderscheid tussen provinciale en stedelijke clans. De normen en waarden van de provinciale clans waren typisch voor de bewoners van de landelijke Italiaanse gebieden en komen grotendeels overeen met de waarden van de Siciliaanse Cosa Nostra. Anders dan de Cosa Nostra beoogde de Camorra echter nooit om een soort antistaat te vormen. De organisatie is veeleer actief in de marges van de samenleving door juist te profiteren van de inactiviteit van de overheid op bepaalde terreinen. Zij laat zich daarbij vooral leiden door economische prikkels en niet door politieke ideologieën. Dat maakt het een flexibele organisatie.

Een ander kenmerk van de Camorra (het '*camorristismo*') betreft het vrijelijk gebruiken van geweld. Binnen de Camorra geldt het recht van de sterkste. De clans oefenen een strikte controle uit over hun grondgebieden die wel worden aangeduid met het begrip '*quartieri-stato*'.⁶⁶ Die gebieden kunnen enkele straten, maar ook meerdere wijken omvatten, en de gewelddadige camorristi laten zich daar niet snel verjagen.⁶⁷ De fragmentatie van Camorra in verschillende 'families' zonder verticale coördinatie in combinatie met het geweldgebruik maakt dat er onderling geregeld clanoorlogen uitbreken.

⁶⁵ Idem, p. 30-36.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ De Stefano 2010.

De gefragmenteerde structuur van de Camorra werd twee keer doorbroken, namelijk met de oprichting van de *Nuova Camorra Organizzata* (NCO) door Raffaele Cutolo, in de jaren '70, en de oprichting van de *Nuova famiglia* (Nf) die tegen de NCO streed. Die laatste werd gevormd naar het Siciliaanse model van de Cosa Nostra, en wordt daarom ook wel *Nuova Mafia Campana* genoemd.

Nuova Camorra Organizzata

De *Nuova Camorra Organizzata* (hierna ook: NCO) werd opgericht door Raffaele Cutolo toen hij in de gevangenis een straf van ruim zeven jaar uitzat wegens moord en wapenhandel. In detentie kwam hij in contact met leden van de 'Ndrangheta die hem op het idee brachten een zelfstandige groep in Campania op te richten die met de Sicilianen kon concurreren op de sigarettenmarkt. Cutolo wist de organisatie tijdens zijn detentie zo groot te maken dat deze op een zeker moment gelijk stond aan de Calabrese en Siciliaanse maffiaorganisaties. Op haar hoogtepunt kende de organisatie zo'n 2000 leden. Daarmee werd de Camorra ook zichtbaarder. Het was een sterk cultureel ideologische groep, die veel gebruikmaakte van symboliek, hetgeen ook tot uitdrukking kwam in de inwijdingsceremonie.

Nuova famiglia

De toenemende controle en zichtbaarheid van de NCO leidde tot een gewelddadig conflict met de oude machtige clanfamilies uit Napels. Zij trachtten hun macht en aanwezigheid te herstellen door zich *Nuova famiglia* (Nf) te noemen, of *Antica Fratellanza* (oud broederschap).⁶⁸ De Nf sloot zich aan bij leiders die dichtbij de Siciliaanse Cosa Nostra stonden en ging zich verzetten tegen de door Cutolo aan hen opgelegde betaling van een heffing op illegale producten. De bendeoorlog eindigde in een bloedbad in de gevangenis van Poggioreale. Het totaal aantal doden lag in 1981 op 235.⁶⁹

Na dit conflict herpakte de NCO zich. De groepering kreeg de leiding over een groot deel van de heropbouw van de openbare infrastructuur die door de aardbeving van Irpina in 1980 was vernietigd. De NCO zag nieuwe economische mogelijkheden in het verkrijgen van concessies. Daarbij werd geweld steeds meer een middel om de macht in het gebied te vergroten. Dat geweld richtte zich vooral tegen lokale politici en advocaten om zo de uitkomsten van procedures te kunnen beïnvloeden.⁷⁰ Dat leidde onder meer tot de moord op Marcello Torre, de advocaat die NCO-lid Salvatore Serra verdedigde. Cutolo zag laatstgenoemde als verrader.

In 1983 leidde de grote politieoperatie 'Partenopo' tot de arrestatie van meer dan 400 personen. Sommigen van hen werden kroongetuigen, ondanks de afwezigheid van beschermingswetgeving van die tijd. Intussen was Napels echter al een belangrijke pijler in de import en export van heroïne voor de Verenigde Staten en de West-Europese markten geworden. Volgens de magistraten Falcone en

⁶⁸ Di Fiore 2021, p. 171.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Idem, p. 179.

Borsellino was Sicilië weliswaar het episch centrum van geweld en trok het daarom de aandacht, maar was Napels ondertussen het hart van de drugshandel geworden.

De voortdurende conflicten tussen de NCO en de Nf en de strafprocessen tegen beide groepen leidden uiteindelijk tot het uiteenvallen van de NCO. Cutolo werd veroordeeld en onderworpen aan het strikte detentieregime van artikel 41bis O.P. De Nf bleef aanvankelijk bestaan. Halverwege de jaren '80 brak echter een interne oorlog uit tussen de Nuvoletta-clan en de Casalesi-clan. De laatstgenoemde won die oorlog.

In 1993 bracht de Parlementaire Antimaffiacommissie een belangrijk rapport over de Camorra uit.⁷¹ Hieruit bleek dat men de Camorra in eerdere onderzoeken sterk had onderschat. Het rapport toonde aan dat de regio Campania het hoogst aantal door de maffia ontworpen gemeenten had, en dat in die regio de meeste verdachte magistraten werkzaam waren.⁷² De Napolitaanse justitie keek op dat moment de andere kant op. Twee jaar later verklaarde de Parlementaire Antimaffiacommissie dat de Camorra zo sterk aanwezig was in dit gebied dat de publieke infrastructuur in feite niet meer bestond.⁷³

Organisatiestructuur

De Camorra is minder gestructureerd dan de Cosa Nostra. De Camorra is opgebouwd uit verschillende clans met aan het hoofd van elke bende een 'caporegima'. De leiding van de Camorra wordt gevormd door de Grote Raad (*Gran Consiglio*).

Opvallend is dat vrouwen een belangrijke, vaak leidinggevende rol spelen in de organisatie. De soldaten van Camorra krijgen een maandsalaris en er geldt een systeem van sociale zekerheid.

Rechter:

'De Camorra is verdeeld in veel camorristische organisaties alsof het kleine satellieten zijn die zich op het grondgebied bevinden. Er zijn enkele groeperingen die samen opgaan; die sluiten allianties. Van tijd tot tijd breekt er ruzie uit en wordt er een aantal moorden gepleegd. Op een zeer hoog niveau onderhouden de maffiaorganisaties contact met elkaar over zaken die in hun gemeenschappelijk belang zijn. Op een lager niveau zien we dat niet. (...) Er bestaat geen hiërarchie tussen de grotere maffiaorganisaties. Er geldt een territoriaal onderscheid.'

⁷¹ Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari, *Relazione sulla Camorra*, 21 december 1993. De rapporten van deze commissie zijn te raadplegen via de website senato.it.

⁷² Di Fiore, p. 5.

⁷³ Di Fiore, p. 9.

Het meest recente rapport van de DIA bevat een beschrijving van de nu actieve Camorra-clans in Campanië met een focus op de stad Napels.⁷⁴ Het gaat om criminele samenwerkingsverbanden die zich al tientallen jaren hebben geworteld in dit gebied. De DIA onderstreept hoe de organisatie lange tijd ten onrechte onderschat is geweest door de overheid. Inmiddels hebben het openbaar ministerie en de politie van het district Napels kaarten opgesteld waarin zichtbaar wordt in welke wijken zich de camorristische bondgenootschappen ophouden en hoe dicht het netwerk van relaties is tussen de clans.

Het belangrijkste centrum van de Camorra is op dit moment nog altijd de provincie Napels. Daarbij is de stad Napels verdeeld in twee grote kartels: de *Alleanza Secondigliano* (een alliantie van de Contini-clan, de Licciardi-clan en de Mallardo-clan) en de Clan Mazzarella. Deze grote kartels beïnvloeden vervolgens de kleinere clans die binnen hun macht vallen en die elk een bepaald gebied mogen controleren.⁷⁵ De *Alleanza Secondigliano* beheert daarbij vooral de economische activiteiten van de stad, waaronder de restaurants en allerhande commerciële bedrijven.⁷⁶ De Casalesi-, Schiavone-, Bidognetti- en Zagaria-clans uit Caserta zijn verbonden met deze alliantie en spelen een rol in het dichte netwerk van ondernemers die als stroman optreden. Daartegen richt zich het huidige onderzoek van het openbaar ministerie.⁷⁷

Recentelijk boekten de autoriteiten een belangrijk succes toen in januari 2022 belangrijke leden van de clan Contini-Bosti (een deel van de *Alleanza Secondigliano*) werden gearresteerd tijdens een reis naar Dubai. Die reis had tot doel om zaken te doen en hun economische belangen door middel van cryptocurrency investeringen uit te breiden. Andere successen werden geboekt met de arrestatie van clanleider Maria Licciardi en maffiabaas Raffaele Imperiale in augustus 2021. Niettemin blijkt dat de Camorra nog altijd sterk aanwezig is in Napels en de regio Campania.

Hedendaagse activiteiten

Camorra is altijd sterk geweest in haar ondernemerschap. De clans zijn actief in die economische sectoren waar de meeste winst valt te behalen. Aanvankelijk richtte de organisatie zich op de smokkel van sigaretten, illegale kansspelen, wapenhandel en drugshandel. Met name de drugshandel is van grote betekenis geweest⁷⁸ en maakte Napels tot het centrale verkooppunt voor alle drugs waar miljoenen, zo niet miljarden in omgaan en aan verdiend worden.⁷⁹

Het witwassen van de illegaal verkregen winsten geschiedt vervolgens door schijnbaar legale ondernemingen. De grootste onderneming werd opgezet door de Licciardi-clan die bedrijven oprichtte waar namaakkleding werd geproduceerd.⁸⁰

⁷⁴ DIA, *Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento, Attività svolta e risultati conseguiti* (semester II, 2021), p. 118.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Idem, p. 119.

⁷⁸ Di Fiore 2021, p. 301.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Idem, p. 303.

Die ondernemingen werkten volgens een vrij heldere structuur: aan de leiding stond een groep personen die het directoraat vormde en die in wezen bestond uit leden en familieleden van de clans. Zij deden zaken met het moederbedrijf, dat duizenden verkooppunten had die een percentage van hun omzet betaalden aan het overkoepelende bedrijf.⁸¹ Die bedrijven vervalsten luxegoederen die op de Europese, Zuid-Amerikaanse en Aziatische markt werden verkocht.⁸²

Clanleider Paoli Di Lauro bleek een slimme ondernemer. Hij hervormde de verkoop van drugs op de Napolitaanse stadspleinen. In plaats van een centraal beheer creëerde hij cellen die bepaalde verkooppunten beheerden.⁸³ Dit model werkte lange tijd goed⁸⁴, totdat zijn afwezigheid – hij was twee jaar voortvluchtig – moeilijkheden veroorzaakte in het aansturen van de organisatie.⁸⁵ De organisatie raakte instabiel⁸⁶ en er ontstonden bloedige conflicten, die leidden tot in totaal 134 moorden.⁸⁷

De belangrijkste hedendaagse activiteiten richten zich onder andere op grootschalige fiscale fraude, het beheersen van logistieke bedrijven of diensten die de internationale handel ondersteunen en de afvalsector.

Hoewel de werkwijze van Camorra in veel opzichten door de tijd heen hetzelfde is gebleven, lijkt de bewustwording dat het noodzakelijk is om minder geweld te gebruiken, te zijn doorgedrongen in de organisatie. Op het hoogste niveau gaan de clans tegenwoordig nagenoeg gewelddoos te werk. De kleinere groepen zijn daarentegen nog wel gewelddadig binnen hun territorium om de macht daarbinnen te behouden en hun illegale activiteiten daar voort te zetten.

1.3.3 De 'Ndrangheta

Korte schets van het ontstaan van de 'Ndrangheta

Het woord 'Ndrangheta verwijst volgens de heersende opvatting naar het Griekse woord '*Andragatia*', hetgeen deugden of moed betekent. Het woord verwijst naar de kwaliteit van de moedige mens die respect verdient. De 'Ndrangheta heeft deze waarden altijd willen uitdragen en willen voorzien in een gevoel van rechtvaardigheid en een sociale orde die niet door de overheidsmacht kon worden gewaarborgd. De organisatie speelde daarmee in op het wantrouwen van de mensen tegen de overheid.⁸⁸

⁸¹ Ibid.

⁸² Idem, p. 304.

⁸³ Idem, p. 307.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Idem, p. 315.

⁸⁸ Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, *Relazione annuale sulla 'ndrangheta*, 19 februari 2008, p. 15.

De eerste sporen van de officiële aanwezigheid van de 'Ndrangheta dateren van de periode van de eenwording van Italië, waarin diegenen die zich tegen de overheid – gezien als bezetter – uitspraken, werden ondersteund. Rond de jaren '60 van de 19^e eeuw werd het nieuwe criminele verschijnsel opgemerkt en genoemd in officiële documenten. De 'Ndrangheta bleef vooral onzichtbaar en deze onzichtbaarheid is nog steeds een van haar belangrijkste kenmerken. Aanvankelijk beschouwden sommigen de groep als een onschuldige organisatie van wederdiensten. Anderen dachten dat het ging om een typische uitdrukking van rebelsheid van de oude Calabrese onderontwikkelde samenleving. Er waren ook wel auteurs die meldden dat het ging om een specifiek deel van de onderwereld dat verwickeld was in electorale belangen, maar die boodschap bleef ongehoord.⁸⁹

In de periode vlak na de eenwording werden in Calabrië honderden mensen vervolgd wegens samenzwering, moord, diefstal, bedreiging en veel andere misdaden. Het waren in feite de eerste megaprocessen, die evenwel werden geduid als een concentratie van commune misdrijven. Die visie heeft grote invloed gehad op de latere ontwikkelingen van de organisatie, omdat de organisatie daarmee onzichtbaar verder groeide en lange tijd onschendbaar bleef.⁹⁰ De 'Ndrangheta verkreeg controle over Calabrië en schoot wortel op grondgebieden in Midden- en Noord-Italië.⁹¹

Pas in 2007 veranderde de visie op de 'Ndrangheta. Aanleiding was de moord op zes mannen in het Duitse Duisberg op 15 augustus 2007. Alle slachtoffers waren afkomstig uit San Luca (Calabrië). In de zak van een van de jonge slachtoffers vond men een verbrande afbeelding van een heilige die wees op een recent inwijdingsritueel. Dit was het moment waarop Europeanen de 'Ndrangheta ontdekten, en waarop de Italianen vraagtekens begonnen te zetten bij een crimineel samenwerkingsverband dat actief was op de internationale drugsmarkt.⁹²

De organisatiestructuur

De kracht van de 'Ndrangheta ligt vooral in haar familiale structuur. De onderlinge bloedverwantschap waarborgt de continuïteit van de verschillende groepen die tot de organisatie behoren. Bloedverwantschap draagt bij aan de sterke worteling van de organisatie in Calabrië.⁹³ De familiestructuur maakt de organisatie tot een zeer gesloten bolwerk en een stabiele groeiering. Die stabiliteit en geslotenheid wordt bekrachtigd door de inwijdingsrituelen.⁹⁴

⁸⁹ Ciconte 2011, p. 18-24. Magistraat Antonino Filastò schreef al in 1906 in een artikel voor de *Gazzetta di Messina e delle Calabrie* over het bestaan van een bijzonder soort criminele organisatie.

⁹⁰ Ciconte 2011, p. 29-30.

⁹¹ Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, *Relazione annuale sulla 'ndrangheta*, 19 februari 2008, p. 16.

⁹² Ciconte 2011, p. 20.

⁹³ Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione conclusiva*, 7 februari 2018.

⁹⁴ DIA, *Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti* (semester I, 2021).

De basisstructuur lijkt te bestaan uit verschillende cellen die worden gevormd door de naaste familie van de 'capobastone'. Die geldt als een soort dragende as waaromheen de interne structuur van de 'ndrina (*familie*) draait. De bloedverwantschap geldt daarbij als een van de belangrijkste redenen voor de macht van de 'Ndrangheta. Zo zijn er relatief weinig spijtoptanten.⁹⁵

Oorspronkelijk was elke familie zelfstandig en soeverein binnen het eigen gebied. Dat gebied kwam doorgaans overeen met de woonplaats van de *capobastone*, tenzij er andere 'Ndrangetha families op hetzelfde grondgebied woonden. In dat geval ontstond er een scherpe scheiding op het gebied. In grotere gemeenten waar meer families aanwezig waren, ontstond er een soort gemeentelijke structuur met een model van geschilbeslechting.⁹⁶

Nu omvat de structuur van de 'Ndrangheta een aantal lokale groepen die een grote zelfstandigheid hebben, maar die worden gecoördineerd door een 'top'. Daarin zijn alle families van de organisatie vertegenwoordigd. Die top is in staat om interne conflicten op te lossen met vergaande bevoegdheden: zij kan gebouwen sluiten, kantoren toewijzen en moordopdrachten geven. Door die eenheidsstructuur kan de organisatie ook internationaal floreren, vooral in de drugshandel.

Eind jaren '60 werd de 'Heilige' (*santo*) geïnstalleerd. Dat betreft een onzichtbaar onderdeel waarin 'Ndranghetisti die toegang hebben tot de vrijmetselarij in contact kunnen komen met de overheid, met artsen, ingenieurs en advocaten'.⁹⁷ De banden tussen de elite en de criminaliteit hebben grote gevolgen gehad: de bovenlaag van de bevolking behield haar dominante posities in de samenleving, terwijl de 'Ndrangetha maatschappelijk draagvlak behield. Hiermee kon de organisatie voorzien in behoeften waarin noch de overheid, noch de Kerk kon voorzien. De *capobastone* treedt daarbij op als bemiddelaar bij conflicten, en de organisatie schiet ondernemers te hulp bij liquiditeitsproblemen. Daarna neemt ze hun bedrijven af en wast hun illegale activa wit. Zo dringt zij binnen in alle economische sectoren.⁹⁸ Ze is ook actief op het gebied van immigratie; zij beheert opvangcentra samen met charitatieve instellingen en eigent zich vervolgens het geld toe.⁹⁹ De Calabrese georganiseerde misdaad is altijd in staat gebleken om zich te profileren met dergelijke 'filantropische' acties, ook van families in moeilijkheden. Zij maken die families daarmee afhankelijk, want de bijstand moet na verloop van tijd worden afgelost.¹⁰⁰ Door de combinatie van familiebanden en electorale belangen heeft de 'Ndrangetha in omvang kunnen groeien zonder dat justitie daar vat op kreeg.¹⁰¹

⁹⁵ Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, *Relazione annuale sulla 'ndrangheta*, 19 februari 2008, p. 18.

⁹⁶ Idem, p. 15-16.

⁹⁷ Zo blijkt uit de hoorzitting van officier van justitie Gratteri. Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione conclusiva*, 7 februari 2018, p. 50.

⁹⁸ DIA, *Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti* (semester I, 2021).

⁹⁹ Gratteri & Nicaso 2022, p. 6.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Ciconte 2011, p. 19.

Hedendaagse activiteiten

Waar de 'Ndrangheta eerder vooral werd geassocieerd met een plattelandsmafia die zich vooral bezighield met ontvoeringen, geldt deze nu als de meest moderne en machtigste organisatie op het gebied van de internationale cocaïnehandel. De organisatie heeft zich vanuit Calabrië over talloze landen verspreid en de *Direzione Nazionale Antimafia* (een gespecialiseerd onderdeel van het openbaar ministerie, hierna ook DNA¹⁰²) waarschuwt dat de capaciteit van de organisatie om zich geruisloos buiten Italië te verspreiden niet moet worden onderschat.¹⁰³ Enkele recente onderzoeken illustreren hoe het netwerk van de organisatie er buiten Calabrië uitziet. Zo laat de operatie *Crimine-Infinito* (uitgevoerd op 13 juli 2010 door gespecialiseerde districtsparketten van Reggio Calabria en Milaan) zien hoe de Calabrese clans zich naar het buitenland hebben kunnen uitbreiden, bij voorkeur in landen waarin de wetgeving soepel is en het eenvoudig maakt om illegaal kapitaal wit te wassen. Van betekenis is de corruptie die aan het licht kwam in het kader van de operatie 'De hele wereld is één land' (*Tutto il mondo è paese*) van mei 2021. Daaruit bleek dat de 'Ndrangheta-clans in staat waren onrechtmatige vergunningen te verkrijgen om in Ivoorkust grondstoffen te winnen. Ook kan worden gewezen op de lange periodes waarin leiders van de 'Ndrangheta als voortvluchtigen in het buitenland konden leven. Daarin ziet de DNA bewijs voor de wijdverbreide vertakking van de 'Ndrangheta buiten Italië.¹⁰⁴

Sinds 30 januari 2020 loopt het I-Can-project (Interpol Cooperation Against 'Ndrangheta). Daarbij zijn de Italiaanse politiediensten, alsmede Interpol en politieorganisaties uit tien landen betrokken. Het project heeft tot doel de internationale politiesamenwerking in de strijd tegen de 'Ndrangheta te versterken. Het project richt zich op de analyse van het verschijnsel 'Ndrangheta en haar infiltratiemethoden, evenals de ontwikkeling en het gebruik van de modernste technologieën voor de uitvoering en implementatie van gecoördineerde onderzoeken met het oog op de arrestatie van voortvluchtigen en de inbeslagneming en confiscatie van illegaal verkregen vermogen.

Wat we nu weten is dat de 'Ndrangheta een centrale rol heeft in de internationale drugshandel.¹⁰⁵ De enorme winsten worden geïnvesteerd in nieuwe activiteiten, vooral in de sectoren bouw, handel, horeca, vervoer, import en export van voedingsmiddelen, toerisme, kansspelen en online gaming. Het betreft een 'ondernemersmafia' die zowel in het bedrijfsleven als in het lokale bestuur infiltreert. Illustratief is dat in Italië in de afgelopen vijf jaren 32 gemeentebesturen zijn afgezet, waaronder die van de hoofdstad Reggio Calabria. De bestuurlijke

¹⁰² Zie hierna in par. 4.3.

¹⁰³ DNA, *Relazione annuale per il periodo compreso fra il 1 luglio 2017 e il 30 giugno 2008*, p. 121 en DIA, *Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti* (semester I, 2021). Ook: Gratteri & Nicaso 2022, p. 120.

¹⁰⁴ DNA, *Relazione annuale per il periodo compreso fra il 1 luglio 2017 e il 30 giugno 2008*.

¹⁰⁵ Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione sull'attività svolta*, XVIII Legislatura 2022, p. 5.

besluiten werden steeds afgestemd op de belangen van de *'ndrine*. Dit ging gepaard met bedreigingen en aanslagen op overheidsbestuurders, zelfs in Noord-Italië.¹⁰⁶

DIA:

'Er zijn internationale maffia's aanwezig in Nederland, vooral Noord-Afrikaanse maffia's in de haven van Rotterdam. De 'Ndrangheta is sterk aanwezig in Rotterdam omdat die samen met Gioia Tauro de belangrijkste invoerhaven voor cocaïne in Europa is. Dat wordt weinig gezien omdat de maffia daar geen interesse heeft om te rotzooien. De 'Ndrangheta moordt niet in Nederland, behalve in uitzonderlijke gevallen. De 'Ndrangheta heeft vooral de neiging om mensen te benaderen, om te kopen. Als er geen onderzoeken zijn die die contacten aan het licht brengen, ziet en weet niemand iets. (...) Als de maffia het eenmaal overneemt, is het moeilijk om haar uit te roeien.'

1.3.4 Sacra Corona Unita

De oorsprong van de Sacra Corona Unita

De 'Sacra Corona Unita' (hierna ook SCU) betreft de vierde grootste, traditionele Italiaanse maffiagroepering. De naam betekent letterlijk 'Verenigde Heilige Kroon'. Deze maffiaorganisatie ontstond in de regio Apulië nadat de Camorra hier zo rond de jaren '70 macht begon te krijgen. De leden van de NCO controleerden het grootste deel van de zakelijke wereld terwijl zij hun gevangenisstraf uitzaten in gevangnissen in Apulië. De 'Ndrangheta, die ook aanwezig was in die regio, voelde samen met lokale criminele groeperingen de noodzaak om de toenemende macht van de NCO te breken. In 1983 schreef Giuseppe Rogoli in de gevangenis in Bari, het 'Wetboek van de Sacra Corona'.¹⁰⁷ Er werd een commando opgericht (de *Società Riservatissima*, oftewel de zeer vertrouwelijke sociëteit) bestaande uit ervaren leiders. Aanvankelijk werd de Sacra Corona Unita gezien als een 'semi autonome aftakking van de 'Ndrangheta uit Apulië'¹⁰⁸, bestaande uit lokale criminelen die nauw samenwerkten met families van de 'Ndrangheta.¹⁰⁹ De naam Sacra Corona Unita is gebaseerd op het inwijdingsritueel. De term 'kroon' verwijst naar de rozenkans die werd gebruikt om tot de Heilige Maria te bidden; de term 'verenigd' verwijst naar het verbond dat de deelnemers met elkaar sloten.

Organisatiestructuur

Anders dan bij de hiervoor behandelde maffiaorganisaties zijn de banden binnen de SCU niet erg sterk, omdat het niet noodzakelijk familiebanden zijn; eenieder kan toetreden.¹¹⁰ Dit draagt bij aan een fragmentatie tussen verschillende clans. In het

¹⁰⁶ Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione conclusiva*, 7 februari 2018.

¹⁰⁷ Idem, p. 67.

¹⁰⁸ Dickie 2014, p. 271.

¹⁰⁹ Massari 2014, p. 102.

¹¹⁰ Apollonio 2014, p. 133-145.

algemeen wordt de SCU gekenmerkt door een aantal subgroepen (*consorterie*), waarbinnen wel een zekere hiërarchische organisatie bestaat, maar onderling niet.¹¹¹ De horizontale organisatiestructuur is ook de oorzaak van veel geweld tussen de clans onderling.¹¹² Meer in het algemeen maakt de SCU veel gebruik van geweld. De organisatie is sterk gericht op rijkdom en machtsvertoon.

In de jaren '90 vond een aantal strafzaken plaats tegen de SCU. Het vonnis tegen Giovanni De Tommasi uit 1991 was het eerste waarin de SCU als een maffiaorganisatie in de zin van artikel 416bis cp werd gekwalificeerd.¹¹³ De '*Operazione Primavera*', die plaatsvond in 2000, was vervolgens een van de belangrijkste politie- en justitieoperaties die eraan bijgedragen heeft dat het systeem van de SCU verder verzwakte, met name het illegaal verhandelen van tabak.¹¹⁴ Door die strafprocedures werd de SCU gedwongen haar activiteiten en strategieën te herzien. De SCU werd minder gewelddadig, maar pleegde wel meer afpersingen. Verder begon zij samen te werken met andere maffiaorganisaties op Italiaans grondgebied. Zij gingen vooral zakendoen buiten Italië, in Oost-Europese landen als Albanië en Montenegro.¹¹⁵ Daarbij opteerden zij voor een minder zichtbaar profiel.

Hedendaagse activiteiten

In het verleden was de SCU een zeer gewelddadige organisatie. Het aantal moorden gepleegd door de SCU bereikte in 1992 een hoogtepunt met 135 per jaar.¹¹⁶

Op dit moment richt de organisatie zich hoofdzakelijk op activiteiten als drugshandel, tabakshandel, wapenhandel, afpersingen en overvallen. Daarbij tracht zij gebieden te beheersen, met name toeristische gebieden, door het overnemen van restaurants en hotels. Het verkrijgen van controle over een gebied door het overnemen van de toeristensector is vaak een manier om het geld dat is verkregen uit illegale activiteiten wit te wassen. De SCU werkt doorgaans veel samen met andere maffiaorganisaties zoals de Albanese maffia.¹¹⁷

De SCU is nu nog vooral aanwezig in Salento (het meest zuidelijke gebied van Apulië). Niettemin zijn er kleinere groeperingen, zoals de '*Società foggiana*', aanwezig in Foggia. Daar zijn de belangrijkste activiteiten gericht op de landbouwsector en prostitutie, maar de organisatie is hier ook actief in de bouwsector en het toerisme.¹¹⁸ Tevens ziet men hier een verschijnsel dat '*capolarato*' wordt genoemd. Dat is een illegale vorm van bemiddeling tussen

¹¹¹ Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione conclusiva*, 7 februari 2018, p. 67.

¹¹² Apollonio 2014.

¹¹³ Corte d'assise di Lecce, vonnis van 24 augustus 1991 ('De Tommasi Giovanni + 133').

¹¹⁴ Apollonio 2014, p. 141.

¹¹⁵ Massari 2014, p. 101-116.

¹¹⁶ Dickie 2014, p. 270-276.

¹¹⁷ Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione conclusiva*, 7 februari 2018, p. 67-73.

¹¹⁸ Ibid.

werkgevers en werkzoekenden, waarbij de criminele bemiddelaar niet-opgeleid personeel werft en hen onderbrengt bij werkgevers in ruil voor een percentage van het salaris van de werknemer.¹¹⁹ De DIA benadrukt dat de SCU nog altijd gewelddadig is, en daarbij nog altijd steun krijgt vanuit de lokale bevolking.¹²⁰

1.3.5 Andere relevante maffiaorganisaties in Italië

Maffia in Rome: *Mafia Romana* en *Mafia Capitale*

Lange tijd werd gedacht dat de maffia geen rol speelde in Rome en dat de belangrijkste Zuid-Italiaanse maffiaorganisaties de hoofdstad alleen gebruikten om er geld wit te wassen. Toch zijn er ook maffiaorganisaties opgericht in Rome. Eén daarvan was de Magliana-clan, de belangrijkste maffiagroepering gedurende de jaren '80. Deze clan ging banden aan met de politiek (met name rechtse politieke partijen, maar ook wel met links), infiltreerde in overheidsorganisaties en hield zich bezig met andere illegale activiteiten. In 1993 werden 95 leden van de groep veroordeeld wegens deelneming aan een criminele maffiaorganisatie.¹²¹ In 1995 volgde nog een megaproces tegen de clan, waarbij werd erkend dat het bij de Bende van Magliana om een maffiaorganisatie in de zin van artikel 416bis cp gaat; dit vonnis werd evenwel door het cassatiehof in 2000 vernietigd.¹²²

Vervolgens ontdekte men tussen 2012 en 2014 een groepering die de naam 'Mafia Capitale' kreeg. Het betrof een grootschalig netwerk van corruptie tot in de bestuurlijke lagen van de stad Rome. De leden eigenden zich geld toe dat bestemd was voor publieke zaken en investeerden het in onder meer de drugshandel, fraude en omkoping.¹²³ De organisatie had als doel om tot het openbaar bestuur door te dringen. De leden waren afkomstig uit verschillende sociale klassen en achtergronden. Het betroffen zowel gewone criminelen als ondernemers en ambtenaren.¹²⁴ Onder de verdachten bevonden zich onder meer de clanleider van Magliana (Massimo Carminati), maar ook de voormalig burgemeester van Rome (Gianni Alemanno) en enkele leden van de 'Ndrangheta. Dit netwerk liet zien hoe maffiaorganisaties veranderen en welke financieel-economische dreiging daarvan uitgaat.

Mafia Capitale maakte eveneens gebruik van intimidatie en heeft in die zin veel weg van de traditionele maffiaorganisaties die hiervoor zijn besproken. In 2015 bepaalde het cassatiehof dat Mafia Capitale een maffiaorganisatie is in de zin van artikel 416bis cp. Dat is van belang, omdat uit deze uitspraak blijkt dat organisaties die infiltreren in bestuurlijke organisaties en die daarmee de besluitvorming van publieke organen vergaand kunnen beïnvloeden, onder de werking van artikel

¹¹⁹ Manzella 2019.

¹²⁰ Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione conclusiva*, 7 februari 2018, p. 67-73.

¹²¹ Idem, p. 76-78.

¹²² Consiglio Superiore della Magistratura, 'Banda della Magliana', te raadplegen via csm.it.

¹²³ Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione conclusiva*, 7 februari 2018, p. 76-78.

¹²⁴ Idem, p. 78.

416bis cp kunnen vallen. Deze uitspraak werd bevestigd in 2017 omdat voldaan werd aan alle vereisten: intimidatie, onderwerping en *omertà*.¹²⁵ In 2020 ging het cassatiehof echter om en kwalificeerde Mafia Capitale alsnog als een gewone criminele organisatie omdat de maffiamethode niet van toepassing zou zijn.¹²⁶ Dat daarover nog wel discussie bestaat, blijkt onder meer uit de volgende opmerkingen van geïnterviewde praktijkjuristen:

Rechter:

'Artikel 416bis cp zou in mijn optiek ook goed passen op Mafia Capitale. Het waren volgens mij vooral de rechters die niet wisten hoe ze de bepaling moesten toepassen. Er was wél sprake van toepassing van de maffiamethode.'

Rechter:

'In een van de drie strafzaken betoogde de officier van justitie dat dit soort activiteiten – waarbij er banden bestaan tussen mensen die in de criminele sfeer een bepaalde prestige hebben – maffia-activiteiten zijn. Het cassatiehof ging daar niet in mee. Daarom kunnen we niet langer spreken van de Mafia Capitale in Rome, maar van een gewone criminele organisatie. De sfeer van maffia is onvoldoende als er niet reeds een maffiatraditie bestaat in een bepaald gebied. Vanuit dit perspectief kent Rome geen maffiatraditie, afgezien van de Bende van Magliana. Als je niet kunt aantonen dat de aanwezigheid van een belangrijke onderwereldfiguur als Carminati maffia is maar een gewone delinquent, dan is er geen sprake van een maffiaorganisatie, maar gaat het om een gewone criminele organisatie.

In deze zaak werden de verdachten veroordeeld voor criminele samenzwering, corruptie, omkoping, ambtsmisbruik, maar niet voor maffia. Het cassatiehof bepaalde heel duidelijk dat als men dat fenomeen – laten we het 'maffia 2.0' noemen – wil treffen, dat dat kan met de strafbaarstelling van deelneming aan een gewone criminele organisatie. Als men het wel wil zien als maffia, moet men de wet aanpassen. Ik denk dat die boodschap helder is. Andere kleine maffiagroeperingen – en klein betekent: bendes die een straat of een bepaald stadsplein beheersen – zijn ook wel veroordeeld als maffiaorganisaties, maar bij al die organisaties was er een duidelijke uiting van geweld. Dat is precies het punt waarop het proces Mafia Capitale mislukte. In feite was daar het discours dat ondernemers zaken deden met maffiaorganisaties. Zij wisten dat topcrimineel Massimo Carminati erachter zat. Carminati is een eng persoon met een beruchte reputatie, maar hij gebruikt geen geweld. Van oudsher werd wel gezegd dat wanneer een zakenman met iemand van wie iedereen weet dat hij de maffiabaas is, door het land loopt, die zakenman samenspannt met de maffia en dat dat in het voordeel is van die onderneming. Het cassatiehof zei daarop: dat kan men wel zeggen in een

¹²⁵ Idem, p. 81-86.

¹²⁶ Persbericht 'Motivazioni sentenza "mafia capitale"', te raadplegen via giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2020/06/comunicato-stampa-mafia.pdf.

gebied waar een maffiatraditie aanwezig is, maar niet in Rome. In Rome is geen geweld, geen intimidatie. Dus artikel 416bis cp werd niet van toepassing verklaard.'

Maffia in Noord-Italië: *Mala del Brenta*

Vanaf de jaren '80 ontwikkelde zich ook in het noorden van Italië een maffiaorganisatie, die vooral actief was in de regio Veneto. Dit is de Mala del Brenta. Het noorden bleek een voedingsbodem voor georganiseerde criminaliteit en witwassen. De Mala del Brenta bestond uit een netwerk van advocaten, zakenlieden en ambtenaren.¹²⁷ De organisatie maakte gebruik van geweld en intimidatie.

De Mala del Brenta ontving daarbij de hulp en samenwerking van Cosa Nostra en de 'Ndrangheta. Uit strafzaken tegen deze maffiaorganisatie blijkt dat deze de maffiamethode toepaste. Die strafzaken zijn van belang, omdat daaruit blijkt dat artikel 416bis cp een brede toepassing heeft en kan worden toegepast op nieuwere maffiaorganisaties zoals die in Noord-Italië.¹²⁸

In 2021 rapporteerde de DIA dat voormalig leden van deze organisatie, nadat zij de gevangenis hadden verlaten, de organisatie opnieuw aan het opbouwen waren. De bestaande criminele organisaties (zowel traditionele als buitenlandse maffiaorganisaties) gaven hen evenwel niet de ruimte om te kunnen bestaan.¹²⁹ Op dit moment lijkt de Mala del Brenta verslagen te zijn.¹³⁰

Buitenlandse maffiaorganisaties in Italië

Afgezien van Italiaanse maffiagroeperingen, zijn er in Italië verschillende andere criminele organisaties actief die door de rechtspraak zijn gekwalificeerd als maffiaorganisaties in de zin van artikel 416bis cp. De belangrijkste zijn de Nigeriaanse, de Albanese en de Chinese maffia. Italië beschouwt deze buitenlandse organisaties als even relevant als de Italiaanse maffiaorganisaties. Dit komt onder meer tot uitdrukking in het feit dat binnen de DNA inmiddels een vijfde onderdeel is gericht op de nieuwe maffia's, en dat elk politiekorps in Italië een afdeling heeft die zich specifiek richt op de aanpak van de buitenlandse maffia's.¹³¹

De Nigeriaanse maffia

Net als de Mala del Brenta werd de Nigeriaanse maffia in de jaren '80 actief in Italië. De Nigeriaanse groepen vormden een strak georganiseerde, geüniformeerde en piramidale structuur en zij onderhouden sterke banden met hun land van herkomst. Aan de top van de organisatie staan een of meer individuen die vooral in

¹²⁷ Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione conclusiva*, 7 februari 2018, p. 109.

¹²⁸ In Cassatiehof 18 september 2012, nr. 35627 (*Maniero*) werd art. 416bis cp ten laste gelegd en goedgekeurd.

¹²⁹ DIA, *Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento, Attività svolta e risultati conseguiti* (semester II, 2021).

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Di Fiore 2021, p. 295, voetnoot 118.

Nigeria verblijven, die de strategie uitzetten en instructies geven aan de afdelingen in andere landen van de wereld. De verschillende groepen die tot deze maffia worden gerekend, worden ook wel aangeduid als de 'Black Axe'.¹³²

De Nigeriaanse maffia is in staat om zich aan te passen aan andere omgevingen. Dit blijkt ook uit het feit dat zij in Campanië en Sicilië actief zijn, terwijl in hetzelfde gebied ook de traditionele, plaatselijke criminele organisaties bestaan. De lokale en Nigeriaanse maffiagroepen sluiten bepaalde contracten met elkaar zodat zij naast elkaar illegale activiteiten kunnen ontplooiën. De belangrijkste activiteiten van de Nigeriaanse maffia betreffen het vervalsen van identiteitsdocumenten, illegale immigratie, mensenhandel, prostitutie en drugshandel.¹³³ Daarbij wordt gebruikgemaakt van de maffiamethode: intimidatie, onderwerping en zwijgplicht. De organisatie werkt met interne gedragsregels, waaronder het respecteren van de leiders en het gebruiken van geweld en wordt naar Italiaans recht gekwalificeerd als een criminele maffiaorganisatie.¹³⁴

De Albanese maffia

De Albanese maffia is vanaf de jaren '90 in Italië actief; aanvankelijk vooral in de regio Apulië, maar later in heel Italië.¹³⁵ Zij houdt zich vooral bezig met prostitutie, smokkel van tabak en wapens, drugshandel en mensenhandel, en is zeer gewelddadig.¹³⁶ De Albanese maffia werkt met de maffiamethode, een inwijdingsritueel en gedragsregels gericht op de eer.¹³⁷ Vaak worden deze misdrijven in samenwerking met lokale maffiaorganisaties gepleegd. Inmiddels erkent het Ministerie van Binnenlandse Zaken de Albanese maffia als een van de grootste bedreigingen en het rekent deze tot de meest actieve criminele organisaties in Italië.¹³⁸

¹³² DIA, *Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento, Attività svolta e risultati conseguiti* (semester II, 2021), p. 246, voetnoot 28.

¹³³ Ministero dell'Interno, *Relazione al Parlamento Sull'attività Delle Forze Di Polizia, Sullo Stato Dell'ordine e Della Sicurezza Pubblica e Sulla Criminalità Organizzata*, 2020, p. 34-36. Te raadplegen via de website interno.gov.it.

¹³⁴ Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2014 – 30 giugno 2015* (februari 2016), p. 131 e.v. De jaarverslagen van de DNA zijn te vinden via de website camera.it.

¹³⁵ Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione conclusiva*, 7 februari 2018, p. 116.

¹³⁶ Ministero dell'Interno, *Relazione al Parlamento Sull'attività Delle Forze Di Polizia, Sullo Stato Dell'ordine e Della Sicurezza Pubblica e Sulla Criminalità Organizzata* (2020), p. 32-33 en Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2014 – 30 giugno 2015* (februari 2016), p. 135. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione sull'attività svolta*, XVIII Legislatura 2022, p. 6.

¹³⁷ Ministero dell'Interno, *Relazione al Parlamento Sull'attività Delle Forze Di Polizia, Sullo Stato Dell'ordine e Della Sicurezza Pubblica e Sulla Criminalità Organizzata* (2020), p. 32-33.

¹³⁸ Ibid.

De Chinese maffia

In Noord-Italië (vooral Toscane en Lombardije) bevindt zich ook veel Chinese maffia.¹³⁹ Die bestaat niet uit een enkele criminele organisatie maar uit veel zelfstandige criminele groepen, elk met een eigen organisatiestructuur.¹⁴⁰ Zij infiltreren vooral in de economische en commerciële sectoren en hun illegale activiteiten richten zich op witwassen, de import en export van vervalste goederen, prostitutie, mensenhandel, afpersing, uitbuiting en overvallen (vooral van andere Chinezen op het grondgebied). Uit rechtspraak vanaf 2001 blijkt dat artikel 416bis cp ook op de Chinese organisaties wordt toegepast.¹⁴¹

1.4 Tussenconclusie

Uit het voorgaande blijkt dat het begrip ‘maffia’ zowel taalkundig als sociologisch geen vastomlijnde betekenis heeft. Het juridische begrip ‘maffiaorganisatie’ betreft een meer afgebakend begrip. Kort samengevat gaat het om criminele groeperingen die gebruikmaken van de zogenaamde ‘maffiamethode’. Daarmee wordt bedoeld een systematisch gebruik van intimidatie, die leidt tot onderwerping en het bestaan van een zwijgplicht. De precieze bestanddelen (en daarmee de reikwijdte van dit begrip) komen hierna in hoofdstuk 3 uitgebreider aan de orde. Hier volstaat de bevinding dat (ook) onder dit begrip verschillende typen gewelddadige criminele organisaties te scharen zijn en dat het in ieder geval niet louter gaat om de in Nederland meest bekende, traditionele Italiaanse maffiagroeperingen (Cosa Nostra, Camorra en ‘Ndrangheta).

Die drie traditionele maffiaorganisaties hebben wel de meeste impact gehad op de samenleving en de ontwikkeling van de hierna te bespreken antimaffiawetgeving. Daarom zijn die ook uitgebreider besproken. Van deze maffiaorganisaties wordt wel gezegd dat ze vooral gericht zijn op het beheersen of controleren van een bepaald gebied, daarbij heimelijk opereren en gebaseerd zijn op angst en stilzwijgen. Ofschoon de leden van maffiaorganisaties niets over de organisatie naar buiten mogen brengen (*omertà*), zijn de leden ervan vaak toch wel herkenbaar. In sommige Calabrese dorpen weten alle bewoners dat een bepaalde clan bestaat en wie uit naam van die clan optreden. Ook weten zij dat er ongeschreven regels zijn, zoals de *omertà*, die iedereen – en dus niet alleen clanleden – dienen te respecteren.¹⁴² Deze totale territoriale controle is evenwel een uitzondering. Dat een maffiaorganisatie berucht is, behoeft zeker niet door de totale bevolking van een gebied te worden erkend.¹⁴³

¹³⁹ Catino 2020, p. 112.

¹⁴⁰ Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2014 – 30 giugno 2015* (februari 2016), p. 128-132.

¹⁴¹ Zie verder Visconti 2015, p. 353-381.

¹⁴² La Spina 2017, Scascia 1989, p. 67. Zie ook het (ooggetuigen)verslag in het boek *Mafiopoli* van de Nederlandse auteur S. de Boer (De Boer 2022).

¹⁴³ La Spina 2017, p. 253.

Het komt voor dat criminele groeperingen in sociologisch opzicht wel als maffia worden gekwalificeerd, maar buiten het juridische begrip vallen. Dat geldt voor de Mafia Capitale. Dat het juridische begrip niet enkel beperkt is tot de traditionele maffia's blijkt wel uit het gegeven dat ook nieuwere groeperingen als zodanig zijn gekwalificeerd door de rechtspraak. Van die recentere maffiaorganisaties zijn in de voorgaande paragrafen de belangrijkste genoemd en de contouren geschetst. Het volledige criminaliteitsbeeld in Italië is nog omvangrijker. De rapporten van de DIA en de DNA laten dit goed zien en de lezer wordt voor meer uitvoerige informatie dan ook naar die rapporten verwezen.¹⁴⁴

De omvang van de specifieke maffiaorganisatie is voor de juridische definitie in ieder geval niet doorslaggevend. Sommige maffiaorganisaties tellen enkele duizenden leden, terwijl andere groepen aanmerkelijk kleiner zijn of zelfs slechts uit een tiental leden bestaan.¹⁴⁵ Wel bepaalt de omvang van de groep de gevaarlijkheid, en de schaal van de illegale activiteiten. Een grote organisatie die zich beperkt tot kleinschalige afpersing van kleine ondernemers zal evenwel minder welvarend zijn dan een kleine groepering die in staat is om grote geldstromen wit te wassen.¹⁴⁶

Voorts zijn maffiaorganisaties in heel verschillende sectoren en vormen actief. Sommige traditionele organisaties presenteren zichzelf als beschermers van de openbare en de rechtsorde en treden op tegen afwijkend gedrag. Karakteristiek voor de meer traditionele Italiaanse maffia zijn de afpersingen; het afdwingen van beschermingsgeld. Die afpersingen komen voor in verschillende vormen. Verder zijn er maffiabazen die hun macht over een grondgebied willen uitbreiden en alles wat er op dat territorium gebeurt willen controleren. Maar er zijn ook organisaties die zich richten op bepaalde economische sectoren. Die dwingen bepaalde geldsommen (*pizzo*) af, maar het kan ook zijn dat zij dwang uitoefenen op werknemers binnen bepaalde bedrijven. In sommige gevallen nemen ze (op verdeckte wijze) hele ondernemingen over.

Voor succesvolle maffiaorganisaties vormt afpersingsgeld inmiddels niet meer de belangrijkste inkomstenbron. De maffia richt zich tegenwoordig meer op het verkrijgen van illegale winsten uit de bouwsector, publieke aanbestedingen, drugshandel, smokkelen, illegaal gokken, afvalsector (*'ecomafia'*), belastingfraude, wapenhandel, merkenvervalsing et cetera.

Maffiaorganisaties proberen vooral om een vorm van maatschappelijk draagvlak te creëren door bescherming te bieden, bepaald afwijkend gedrag te bestraffen en voor bepaalde mensen kansen te bieden. Zij hebben veelal goede relaties met leden uit de politieke macht en de bureaucratie. Dit is niet alleen vanwege hun belangen in publieke fondsen of om oneigenlijk gebruik te maken van bestuurlijke macht. Zij kunnen politici op allerlei manieren behulpzaam zijn bij het verkrijgen van de noodzakelijke financiën en stemmen, en het liefst om concurrentie dwars te zitten. Zo zijn ze in staat om de bevolking op beslissende wijze te beïnvloeden. In

¹⁴⁴ Zie de websites direzioneeinvestigativaantimafia.interno.gov.it, onder 'relazioni semestrali', respectievelijk temi.camera.it, onder 'giustizia'.

¹⁴⁵ La Spina 2017, p. 252.

¹⁴⁶ Idem, p. 252.

ruil daarvoor verlangen maffiabazen vanzelfsprekend dat de politicus of de ambtenaar tot hun beschikking zal staan wanneer nodig.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Idem, p. 254.

Hoofdstuk 2 De ontwikkeling van het antimaffia-recht

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk heeft tot doel de ontwikkeling van de overheidsreactie op maffiacriminaliteit (in de zin van wet- en regelgeving) beknopt en overzichtelijk in beeld te brengen. Daarmee kan, in samenhang met de bevindingen uit het vorige hoofdstuk, deelvraag 2.1 worden beantwoord. Het hoofdstuk dient tevens als kader en als handleiding voor de hiernavolgende hoofdstukken, waarin de voor Nederland relevante rechtsinstrumenten per onderdeel nader worden uitgediept.

Hierna worden in de paragrafen 2.2 tot en met 2.8 de hoogtepunten van de ontwikkeling van de Italiaanse antimaffiawetgeving weergegeven. Een en ander beslaat een periode van ruim 60 jaar. Een groot deel van de wetgeving werd aanvankelijk door middel van noodwetten ingevoerd naar aanleiding van ingrijpende gebeurtenissen. Om de samenhang tussen 'maffia' en 'antimaffia' te laten zien, wordt in de tussenconclusie een bondig en chronologisch totaaloverzicht gegeven waarin de belangrijkste ontwikkelingen in de maffiacriminaliteit en de ontwikkelingen op het terrein van de bestrijding daarvan, in elkaar worden geschoven.

2.2 De maffia als niet strafbaar maatschappelijk verschijnsel

Het vorige hoofdstuk laat zien dat het maatschappelijk verschijnsel 'maffia' volgens de heersende opvatting zo halverwege de 19^e eeuw is ontstaan. In die tijd, en tot aan het einde van de fascistische periode, werd de maffia echter niet gezien als iets wat (op zichzelf) strafbaar gesteld zou moeten worden. Er waren wel ernstige uitwassen, maar die werden als op zichzelf staande incidenten beschouwd en die leidden niet tot een omslag in het denken over dit maatschappelijke fenomeen.¹⁴⁸ Van enige antimaffiawetgeving was toen dus ook nog geen sprake. Wel ontstond de eerste wetgeving die zich specifiek richtte op de bescherming van de openbare veiligheid. Deze '*leggi di pubblica sicurezza*' werden tussen 1865 en 1871 aangenomen.¹⁴⁹ Eén van die wetten introduceerde de verplichting voor een individu om in een bepaald grondgebied te verblijven.¹⁵⁰ Die plicht kon ook worden opgelegd aan personen die tot maffiagroeperingen behoorden.

Onder het fascistische regime (van 1922 tot 1943) trad de overheid stevig op tegen de Siciliaanse maffia.¹⁵¹ Mussolini stuurde Cesare Mori naar Palermo, die als 'IJzeren' prefect (hoofd van de politie) met harde hand – en niet altijd in

¹⁴⁸ Dalla Chiesa 2017, p. 232.

¹⁴⁹ Cimmino 2019, p. 22.

¹⁵⁰ Wet van 6 juli 1871, nr. 294.

¹⁵¹ Di Figlia 2008, p. 63, Cimmino 2019, p. 24.

overeenstemming met de bestaande wetgeving – optrad.¹⁵² Er werd geen specifieke antimaffiawetgeving aangenomen, maar wel een aantal openbare ordemaatregelen.¹⁵³

2.3 Preventieve maatregelen tegen personen als startpunt van de antimaffiawetgeving

De toenemende zichtbaarheid van de (uitwassen van de) Siciliaanse maffia leidde na de Tweede Wereldoorlog en de afkondiging van de Italiaanse Republiek tot de Wet van 1956, nr. 1453.¹⁵⁴ Deze wet wordt algemeen beschouwd als de eerste relevante antimaffiawet. De wet introduceerde een aantal preventieve maatregelen voor personen die een gevaar vormden voor de openbare veiligheid en de publieke moraal. Het woord ‘preventie’ ziet op de bescherming van de openbare orde nog voordat er enig strafbaar feit is gepleegd. De wet maakte het mogelijk bepaalde personen in hun bewegingsvrijheid te beperken vanwege hun ‘maatschappelijke gevaarlijkheid’ door middel van bijvoorbeeld de observatie en het opleggen van een gebiedsverbod. Die maatregelen konden onder meer worden opgelegd jegens personen die betrokken waren bij de criminele activiteiten van de maffia, hoewel men die link niet uitdrukkelijk in de wet terugvindt. Naarmate de maffia zich verder uitbreidde over het Italiaanse grondgebied, werd de betekenis van deze wet als instrument om op te treden tegen de maffia belangrijker.

In de wetenschap en de rechtspraak ontstond wel enige discussie over deze maatregelen. Tegenstanders achtten de maatregelen in strijd met de grondwettelijke onschuldpresumptie, omdat de enkele verdenking dat iemand deelneemt aan een maffiaorganisatie reeds voldoende was voor een behoorlijke inperking van de persoonlijke vrijheid. Men wees op het risico dat die maatregelen enkel werden opgelegd op basis van de maatschappelijke context of het grondgebied waar iemand leefde, in plaats van op basis van het feitelijk plegen van een strafbare gedraging.¹⁵⁵ Het Italiaanse Constitutionele Hof wees die bezwaren evenwel van de hand onder verwijzing naar het beginsel van preventie en de maatschappelijke veiligheid (*principio di prevenzione e sicurezza sociale*).¹⁵⁶ Hoewel enkele bepalingen ongrondwettig werden verklaard¹⁵⁷, bleef het overgrote deel van de wetgeving over preventieve maatregelen overeind. Deze werd verder ontwikkeld tot de bepalingen die we nu terugvinden in het Antimaffiawetboek van 2011 en die hierna in hoofdstuk 5 worden besproken.

¹⁵² Hierover o.a. Duggan 1986.

¹⁵³ Wet van 6 november 1926, nr. 1848.

¹⁵⁴ Getiteld: *Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e la pubblica moralità*, oftewel ‘Maatregelen ter preventie ten aanzien van personen die een risico vormen voor de veiligheid en de publieke moraal’.

¹⁵⁵ Cimmino 2019, p. 28.

¹⁵⁶ Constitutioneel Hof 23 maart 1964, nr. 23 in *Giur. cost.* 1964, p. 4 e.v.

¹⁵⁷ Zoals het verbod voor personen die onderworpen zijn aan een bijzonder beveiligingsregime om publieke bijeenkomsten bij te wonen, hetgeen in strijd werd bevonden met art. 17 Const.

2.4 Nadere bestudering van het fenomeen maffia

Halverwege de 20^e eeuw werd de aanwezigheid van vooral de Siciliaanse maffia in Italië zichtbaarder, mede doordat de eerste maffiaoorlog plaatsvond. Een en ander leidde in 1962 tot de instelling van een parlementaire commissie die tot taak had de aard, kenmerken en oorzaken van die maffia te bestuderen en daarover rapport uit te brengen.¹⁵⁸ De Commissie had tevens de opdracht de noodzakelijke maatregelen voor te stellen om de uitingsvormen van de maffia te onderdrukken. Het was voor het eerst in de wetgevingsgeschiedenis van Italië dat de term ‘maffia’ uitdrukkelijk werd gebruikt in overheidsdocumenten.¹⁵⁹

In een van haar eerste rapporten deed de Commissie het voorstel om de Wet van 1956 te herzien. Zij stelde een aantal andere handhavinginstrumenten voor zoals een strikter toezicht op de bouwindustrie. De wetgever nam één voorstel over en dat mondde uit in de Wet van 31 mei 1965, nr. 575.¹⁶⁰ Met deze wet werden de persoonlijke preventieve maatregelen van de hiervoor genoemde Wet van 1956, nr. 1423 expliciet van toepassing verklaard op personen die verdacht werden van deelneming aan een maffiaorganisatie. Dit zorgde ervoor dat er rechtspraak verscheen over de uitleg van de term ‘maffiaorganisatie’.¹⁶¹ Die rechtspraak vormde vervolgens de opmaat naar de definitie van dit begrip in artikel 416bis cp, die hierna in hoofdstuk 3 zal worden besproken.

2.5 Verdergaande wetgeving

Ofschoon het verschijnsel maffia in een relatief korte tijd aanmerkelijk zichtbaarder was dan voorheen, kwam de strafrechtelijke wetgeving gericht op de aanpak daarvan laat tot stand. Lange tijd vonden vooraanstaande strafrechtsgeleerden en praktijkjuristen het verschijnsel ‘maffia’ geen onderwerp voor het strafrecht.¹⁶² Maffia had volgens hen meer te maken met een bepaalde rebelse mentaliteit, terwijl de uitwassen via de bestaande wetgeving konden worden aangepakt. Exemplarisch is de uitspraak van de procureur-generaal van het cassatiehof Tito Parlatore die zich in 1966 in een strafzaak tegen de socialistische vakbondsleider Salvatore Carnevale beklaagde over het feit dat hij te maken had met een onderwerp (maffia) dat *‘veeleer voer was voor socialisten maar niet voor gerechtshoven’*.¹⁶³ Sommige auteurs wijzen ook op de ontwikkeling van de nieuwe Italiaanse republiek en het gebrek aan criminologisch onderzoek naar de maffia als oorzaken van de vertraagde strafrechtelijke reactie. De vermenging van de maffia en de Italiaanse politiek, en de infiltratie van de maffia in de rechterlijke macht en

¹⁵⁸ Bij de Wet van 20 december 1962, nr. 1720.

¹⁵⁹ Cafiero de Raho, Magliocco & Barbera 2021, p. 26.

¹⁶⁰ Getiteld: *‘Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere’*, vertaald: Bepalingen tegen criminele maffiaorganisaties, ook buitenlandse.

¹⁶¹ Zo werd in een rechterlijke uitspraak uit 1973, die de toepassing van de Wet van 31 maart 1965, nr. 575 betrof, het gebruik van intimidatie met het doel om een monopolie te verkrijgen over stadsvervoer erkend als een verschijnsel van maffiacriminaliteit, 2015, p. 19, voetnoot 29.

¹⁶² Hierover Dalla Chiesa 2017, p. 225 e.v.

¹⁶³ Idem, p. 243-244.

de politie zorgden bovendien voor een verzwakking van de democratie en de rechtsstaat, en vergrootte de passiviteit van de wetgever op dit terrein. Dat maakte dat er ruim 100 jaar na het (vermoedelijke) ontstaan van de maffia wel enkele preventieve instrumenten waren, maar nog geen adequate strafrechtelijke wetgeving.

Dat veranderde in 1982, toen de Wet van 13 september 1982, nr. 646 (bekend onder de naam Wet Rognoni-La Torre) werd ingevoerd.¹⁶⁴ Het betrof noodwetgeving. De wet werd aangenomen na de liquidaties op leden van de communistische partij en de Parlementaire Antimaffiacommissie (Pio La Torre en Rosario Di Salvo). De goedkeuring van de wet volgde korte tijd later, na de moord op politie-generaal Carlo Alberto Dalla Chiesa. De moorden leidden tot grote publieke verontwaardiging.

De wet was revolutionair. De regeling voorzag de autoriteiten van een nieuw strafrechtelijk instrumentarium om maffiaorganisaties effectiever te kunnen aanpakken. In de eerste plaats werd een nieuwe strafbaarstelling, neergelegd in artikel 416bis cp, ingevoerd. Die stelde deelneming aan een criminele maffiaorganisatie strafbaar. Het betrof een aanvulling op het reeds bestaande artikel 416 cp, dat deelneming aan een criminele organisatie strafbaar stelt. Daarmee werd de maffiaorganisatie voor het eerst wettelijk gedefinieerd en erkend als strafbaar verschijnsel. Dit had (ook) een belangrijke symbolische waarde: de Staat ging de strijd aan met de maffiamisdaad. Ook introduceerde de wet een aantal maatregelen gericht op het vroegtijdig afpakken van vermogen. Daarmee erkende de wetgever het belang om maffiaorganisaties – die zich inmiddels hadden toegelegd op sectoren als de bouwindustrie en de drugshandel – in hun economische hart te treffen.¹⁶⁵

Enkele jaren later introduceerde de Wet van 1986, nr. 663 (bekend als de Legge Gozzini) verdergaande repressieve maatregelen, waaronder het verzwaarde detentieregime voor veroordeelden wegens maffiadelicten ('41bis'). Dit regime maakt het mogelijk dat personen die zijn veroordeeld wegens ernstige maffiamisdrijven en ten aanzien van wie ernstige veiligheidsrisico's bestaan, in een zeer strikt detentieregime met forse beperkingen kunnen worden geplaatst.¹⁶⁶ De ratio van dit regime komt voort uit de constatering dat voortgezette communicatie van gedetineerden met de buitenwereld kan leiden tot het voortzetten van de strafbare gedragingen vanuit de penitentiaire inrichting.¹⁶⁷ Het regime werd in de navolgende jaren steeds strenger. Zo trad op 13 mei 1991 een regeling in werking, op grond waarvan degenen die zijn veroordeeld wegens artikel 416bis cp niet het voordeel van een voorwaardelijke invrijheidsstelling kunnen genieten.¹⁶⁸ Ook dit

¹⁶⁴ De officiële titel luidt: '*Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale*' (vertaald: bepalingen op het terrein van preventieve maatregelen van vermogensrechtelijke aard).

¹⁶⁵ Falcone & Turone 1983, p. 46, Cimmino 2019, p. 15.

¹⁶⁶ Hierover uitgebreid: Peters & Vanzan 2022.

¹⁶⁷ Art. 41bis van de Wet van 26 juli 1975, nr. 354.

¹⁶⁸ Wetsbesluit 13 mei 1991, nr. 152.

betrof een noodmaatregel om aan de meest ernstige uitingsvormen van de Siciliaanse maffia het hoofd te bieden.¹⁶⁹

2.6 Jaren van lood

De jaren tussen 1992 en 1994 worden in Italië de *anni di piombo* ('jaren van lood') genoemd. In 1986 begon een megaproces (het *Maxiprocesso*) tegen de Siciliaanse Cosa Nostra. De zittingen vonden plaats in de bunker-rechtbank van de penitentiaire inrichting van Ucciardone (Palermo) die voor dit doel in een recordtempo was gebouwd. Het megaproces eindigde voor veel verdachten in veroordelingen tot langdurige gevangenisstraffen. Het proces was geïnitieerd en werd uitgevoerd door een pool van onderzoeksrechters, aanvankelijk onder leiding van onderzoeksrechter Giorgio Chinnici, en na diens liquidatie onder die van Antonino Caponnetto. Aan de pool namen onder meer de bekende magistraten Giovanni Falcone en Paolo Borsellino deel.

Het destijds in Italië geldende strafproces was een vooral inquisitoir proces, dus het had een schriftelijk en geheim deel, en een mondeling en openbaar deel. Het schriftelijke, geheime gedeelte werd voorbereid door deze antimaffiapool, terwijl de mondelinge terechtzitting werd behandeld door het hof van assisen. Dat is een jurygerecht dat recht spreekt onder voorzitterschap van een beroepsrechter. Het door de onderzoeksrechters verzamelde bewijs kon rechtstreeks door de assisenrechters worden beoordeeld, waarbij op de terechtzitting wel een contradictoir debat plaatsvond.

Bij de betrokken magistraten bestond de overtuiging dat de Cosa Nostra kon worden bestreden met een stevige politiemacht en een goed georganiseerde rechterlijke macht.¹⁷⁰ Zij concentreerden zich uitsluitend op zaken tegen de Cosa Nostra. Het team kreeg door opsporingsgegevens te centraliseren en te delen goed zicht op de financiële geldstromen van maffiosi op Sicilië.¹⁷¹ Dit leidde binnen korte tijd tot een hoog aantal strafzaken dat aanhangig werd gemaakt bij de rechtbank.

Een geïnterviewde officier van justitie die destijds nauw betrokken was bij het werk van de antimaffiapool vertelt hierover:

'Caponnetto werkte eerst in Florence en kwam toen naar Palermo. Hij bracht veel ervaring mee, want met het idee om te werken in specialistische pools van onderzoeksrechters werd al in Noord-Italië geëxperimenteerd in terrorismezaken. Hoewel de georganiseerde misdaad iets anders is, zijn er wel vergelijkbare problemen als men dat bekijkt vanuit het oogpunt van de magistratuur. We werkten in die jaren keihard en we waren een hecht team. We werden zwaar beveiligd, ik uiteindelijk twintig jaar lang. Maar we lieten ons nooit tegenhouden door angst.'

¹⁶⁹ Met het besluit werden overigens meerdere penitentiaire maatregelen ingevoerd. Zie art. 1 van dezelfde wet.

¹⁷⁰ Mezzetti & Lupária Donati 2020, p. XV.

¹⁷¹ Idem, p. XVI.

Het proces vormde een keerpunt in de Italiaanse geschiedenis. Het bracht een radicale verandering van de visie op de strafrechtelijke bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, een culturele en professionele omslag in het denken over de mafia, en het maakte de weg vrij voor de vervolging en berechting van een crimineel verschijnsel dat tot dan toe nauwelijks was aangepakt.¹⁷²

De Cosa Nostra reageerde op de veroordelingen met extreem gewelddadige en bloedige liquidaties. Daarbij kwamen onder meer Falcone en Borsellino om het leven, maar ook talloze (andere) professionals en burgers. De noodtoestand en grote maatschappelijke onrust dwong de publieke autoriteiten opnieuw tot wetgeving. Zo kwam kort na de moord op Falcone een wetsvoorstel tot stand, dat enkele weken na de moord op Borsellino wet werd. Deze (nood)wetgeving uit 1992¹⁷³ bevatte urgente wijzigingen van het wetboek van strafvordering en maatregelen ter bestrijding van maffiacriminaliteit. Zo werd onder meer het verzwaarde detentieregime voor veroordeelde maffiosi aangescherpt, en werden de mogelijkheden voor inbeslagneming van onrechtmatig verkregen vermogen uit activiteiten die typisch worden geassocieerd aan georganiseerde criminaliteit uitgebreid. Voor wat betreft die inbeslagneming gebruikte de wetgever als grondslag de disproportionele verhouding tussen het feitelijke vermogen enerzijds, en het geregistreerde inkomen en het vermogen om dat inkomen te verdienen anderzijds. Dat leverde een omkering van de bewijslast op die volgens alle Italiaanse gesprekspartners zeer effectief bleek te zijn.

Niet alleen in Palermo maakte de mafia talloze slachtoffers; er volgden ook aanslagen in Milaan, Rome en Florence. Ondertussen trachtte de wetgever aan een langetermijnstrategie te werken. Die inspanningen leidden onder meer tot wetgeving in 1994¹⁷⁴, waarin de mogelijkheden tot inbeslagneming van vermogen verder werden uitgebreid onder de noemer '*confisca allargata*' (verruimde confiscatie). Op basis daarvan kunnen alle goederen worden geconfisqueerd die in verband kunnen worden gebracht met illegale activiteiten, én goederen van personen die niet in verhouding staan tot het economische, vermogensrechtelijke en fiscale vermogen van die persoon en waarvoor de betrokkene geen legitieme bron van herkomst kan aanwijzen.¹⁷⁵

Advocaat:

'Vooral na de twee grote aanslagen van 1992, maar daarnaast ook andere aanslagen op het vasteland, lag de Italiaanse Staat op zijn knieën. Het gevaar van Cosa Nostra was echt heel groot voor de openbare veiligheid. Daar waar tot in de jaren '80 de maffiosi in zekere zin elkaar vermoordden, gingen ze op zoek naar de vijand die ook een politicus kon zijn, of iemand die voor de autoriteiten werkte, of een magistraat. Rechter Chinnici, generaal Dalla Chiesa, onderofficier Cassarà, Montana... maar we kunnen

¹⁷² Idem, p. XV.

¹⁷³ Wet van 1992, nr. 306.

¹⁷⁴ De Wet van 8 augustus 1994, nr. 501, met daaraan voorafgaand het Wetsbesluit van 20 juni 1994, nr. 399.

¹⁷⁵ Cafiero de Raho, Magliocco & Barbera 2021, p. 112.

doorgaan: Scopelliti, Basile (...) zovelen die op de een of andere manier tegen de belangen van Cosa Nostra ingingen, en die Cosa Nostra besloot te elimineren. We hebben het over bloedbaden, over bommen die ontploften (...) Er is een enorm aantal mensen dat hun leven op het spel zette voor de openbare veiligheid. Het is duidelijk dat de Italiaanse overheid aan de slag moest om het anders te doen. De wetgeving over kroongetuigen is mede tot stand gekomen dankzij het offer van La Torre, dat Falcone liet nadenken over hoe het anders moest en kon. De Wet Rognoni-La Torre herinnert ons elke dag aan het offer dat deze mensen brachten.'

Naast wetgeving gericht op de confiscatie van vermogen, verscheen er in de jaren '90 nieuwe procesrechtelijke en materieelrechtelijke strafwetgeving. Die wetgeving betreft onder meer een regeling voor spijtoptanten en bedreigde getuigen (*collaboratori e testimoni di giustizia*), een bijzondere strafverzwarringsgrond voor maffiadelicten, een ver(der)gaande regeling voor de interceptie van communicatie (*intercettazioni*) bij verdenking van maffiadelicten, de vorming van gespecialiseerde onderdelen van het openbaar ministerie bestaande uit de *Direzione Nazionale Antimafia* (DNA) en de *Direzioni distrettuali antimafia* (DDA), en de vorming van een gespecialiseerde eenheid van de politie (*Direzione Investigativa Antimafia*, DIA). Deze regelingen worden hierna in hoofdstuk 4 besproken.

2.7 Het Antimaffiawetboek van 2011

Na de relatief rustige wetgevingsperiode van 2008-2010, werd de Wet van 2010, nr. 136 voorbereid.¹⁷⁶ Die wet bevatte een opdracht aan de regering om een codificatie tot stand te brengen waarin alle antimaffiaregelgeving zou worden ondergebracht. Het doel was het antimaffiarecht te harmoniseren en in overeenstemming te brengen met het recht van de Europese Unie.¹⁷⁷ Dat bleek te hoog gegrepen. In 2011 werd weliswaar de '*Codice delle leggi Antimafia e misure di prevenzione*' (Wetboek van antimaffiaregelgeving en preventiemaatregelen, hierna: Antimaffiawetboek) afgekondigd¹⁷⁸, maar dit bevat niet meer dan een overzicht of verzameling van de wetgeving die werd aangenomen tussen 1956 en 1985.¹⁷⁹ De kern van het wetboek wordt gevormd door de preventieve maatregelen gericht op personen en vermogen. Die maatregelen worden beschouwd als de meest effectieve instrumenten om de georganiseerde criminaliteit te bestrijden. Volgens critici is dit preventieve recht – dat oorspronkelijk tot doel had de openbare veiligheid te beschermen – vandaag de dag een alternatief geworden voor het vaststellen van strafrechtelijke aansprakelijkheid volgens het trage reguliere strafproces, terwijl toch stevige sancties kunnen worden opgelegd.¹⁸⁰ Ondanks de kritiek op het wetboek is het nog altijd van kracht. Wel heeft het een groot aantal wijzigingen ondergaan in de

¹⁷⁶ Hierover o.a. Cimmino 2019, p. 58.

¹⁷⁷ Cimmino 2019, p. 60.

¹⁷⁸ Wet van 2011, nr. 159.

¹⁷⁹ Cafiero de Raho, Magliocco & Barbera 2021, p. 82.

¹⁸⁰ Spangher & Marandola 2019, p. 6, onder 5.

afgelopen jaren. De meest recente wijziging dateert van 2021 toen naar aanleiding van de COVID-19-pandemie een nationaal herstel- en weerstandplan (*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, PNRR) werd opgesteld. Daarmee wilde men maffia-infiltraties in bepaalde maatschappelijke sectoren zoals toerisme en infrastructuur voorkomen en indammen.¹⁸¹

2.8 De rechtspraak

In het voorgaande is de belangrijkste antimaffiawetgeving besproken. Daarnaast is het van belang te wijzen op de rechtspraak. De arresten van het Italiaanse cassatiehof (*Corte Suprema di Cassazione*) hebben bijgedragen aan een meer uniforme uitleg van het materieel strafrecht en het strafprocesrecht. Dat geldt bijvoorbeeld voor het arrest van het cassatiehof in de zaak *Mannino*¹⁸², dat zeer veel impact heeft gehad op de rechtspraak en waarin een juridisch kader voor de beoordeling van onder meer de ‘interne en externe’ deelneming aan de maffiaorganisatie werd gegeven. Daarmee kwam er een duidelijkere afbakening tussen de verschillende betrokkenen bij een maffiaorganisatie (de leider, het lid en de facilitator). Met name de rechtsfiguur van de ‘externe deelneming’ en het delict voortvloeiend uit artikel 416ter cp zijn strafbare feiten die grotendeels in de rechtspraak zijn genormeerd (zie hierna verder in hoofdstuk 3).

Ook de hoogste rechtspraak over de strafvorderlijke regelingen die zien op de bestrijding van de maffia is van belang. De rechtspraak verschaftte onder meer criteria voor de beoordeling van indirect bewijs (*prova indiziaria*), gaf voorwaarden voor de toepassing van vrijheidsbenemende dwangmiddelen (*misure cautelari personali*), de toetsing van steunbewijs, en de legitimiteit en bruikbaarheid van resultaten van afgetapte communicatie en andere bijzondere opsporingsmethoden.¹⁸³ Daarbij bleef het cassatiehof ook tijdens de jaren van lood – waarin de zogenaamde ‘*omicidi eccellenti*’¹⁸⁴ plaatsvonden – vasthouden aan het schuldbeginnsel en de reguliere deelnemingsregels, en liet het geen veroordelingen op basis van een risicoansprakelijkheid toe.¹⁸⁵

De ontwikkeling van een uniforme rechtspraak wordt de laatste jaren bemoeilijkt door nieuwe ontwikkelingen in de maffia. Die zien met name op de ‘Ndrangheta. Die organisatie kenmerkt zich door een sterke infiltratie in de legale economie en een ogenschijnlijk normale interactie met het bedrijfsleven, de financiële wereld en de politieke wereld in die gebieden.¹⁸⁶ Net zoals bij de ‘*nuove mafie*’ (nieuwe maffia’s) die van andere nationale of etnische komaf zijn, hebben de kernbestanddelen van artikel 416bis cp een andere betekenis bij deze groeperingen.¹⁸⁷ Omdat er (nog) relatief weinig empirisch en sociologisch-

¹⁸¹ Wetsbesluit van 6 november 2021, nr. 152.

¹⁸² Cassatiehof (Grote Kamer) 12 juli 2005, nr. 33748 (*Mannino*).

¹⁸³ Mezzetti & Lupária Donati 2020, p. XVII.

¹⁸⁴ Dat zijn de strategische liquidaties van gezagsdragers en andere publieke figuren in opdracht van de top van de Cosa Nostra om daarmee de macht van de maffiaorganisatie uit te breiden.

¹⁸⁵ Mezzetti & Lupária Donati 2020, p. XVII.

¹⁸⁶ Idem, p. XVIII.

¹⁸⁷ Ibid.

criminologisch onderzoek is verricht naar de nieuwere groeperingen, bemoeilijkt dit het tot stand brengen van een samenhangend juridisch kader in de rechtspraak.¹⁸⁸

2.9 Tussenconclusie: maffia en antimaffia

In dit hoofdstuk is uiteengezet wanneer de relevante onderdelen van de antimaffiawetgeving tot stand zijn gekomen. Ter beantwoording van deelvraag 2.1 zijn de bevindingen uit dit hoofdstuk in verbinding gebracht met die van hoofdstuk 1. Dat levert het volgende overzicht op.

De drie grootste maffiaorganisaties – Cosa Nostra, Camorra en ‘Ndrangetha – zijn zo halverwege de 19e eeuw ontstaan. Een voortdurende machtsstrijd over de Italiaanse grondgebieden, een grote kloof tussen arm en rijk en (daardoor) een gebrek aan vertrouwen in de overheid zijn belangrijke oorzaken geweest voor het ontstaan van die organisaties. Die organisaties werden geleidelijk steeds omvangrijker, waarbij in enige mate een kentering waarneembaar is in de periode van het fascisme. Vanaf het midden van de 20^e eeuw nam de omvang van de organisaties echter toe, en namen ze deels ook andere vormen aan. Zo trok de Siciliaanse maffia van het platteland naar de steden en legde zich van het beheersen van gebieden steeds meer toe op het beheersen van economische sectoren zoals de bouw. Ook infiltreerde zij in de politiek. Dat leidde ertoe dat die maffia lange tijd niet werd erkend als crimineel verschijnsel. Ook de Camorra en de ‘Ndrangetha – die van oudsher al meer onzichtbaar opereerden – werden in diezelfde periode vooral gezien als onschuldige organisaties en een uitdrukking van rebelseid in een onderontwikkeld gebied van Italië. Ernstige uitwassen werden als op zichzelf staande incidenten beschouwd, maar leidden niet in een omslag in het denken over dit verschijnsel. Er bestond op dat moment dus ook nog geen antimaffiawetgeving. Wel was er wetgeving die zich richtte op de bescherming van de openbare orde en veiligheid.

Na de Tweede Wereldoorlog en de afkondiging van de Italiaanse Republiek in 1946 werd de Siciliaanse maffia gewelddadiger en daarmee zichtbaarder. Dat leidde tot de Wet van 1956, nr. 1453. Die wet bouwde voort op de openbare ordewetgeving en introduceerde een aantal preventieve maatregelen voor personen die een gevaar vormden voor de openbare veiligheid en de publieke moraal. Die maatregelen konden ook worden opgelegd jegens personen die betrokken waren bij maffia-activiteiten, hoewel die wet niet uitdrukkelijk verwijst naar maffiacriminaliteit.

In de jaren '60 raakte de Siciliaanse maffia verwickeld in een maffiaoorlog en nam het geweld excessieve vormen aan. Dit veranderde het bewustzijn over wat zich in Zuid-Italië afspeelde en dit leidde tot de instelling van een parlementaire commissie die de aard, kenmerken en oorzaken van de Siciliaanse maffia moest bestuderen. Voor het eerst werd in overheidsdocumenten de term ‘maffia’ genoemd. Het

¹⁸⁸ Ibid.

rapport van de commissie leidde tot de Wet van 1965, nr. 575, waarin de reikwijdte van de preventieve maatregelen voor gevaarlijke personen werd uitgebreid. Van belang is dat die maatregelen expliciet van toepassing werden verklaard op personen die verdacht werden van deelneming aan een maffiaorganisatie. Wat een maffiaorganisatie precies was, werd echter niet in de wet opgenomen. Dat leidde tot rechtspraak van het cassatiehof over de interpretatie van dat begrip. Hoewel men zich op dat moment nog richtte op een vooral bestuur(srechtelijk) optreden tegen de maffia, werden hiermee de eerste stappen gezet voor de ontwikkeling van strafrechtelijke antimaffiawetgeving.

De daadwerkelijke afkondiging van de strafrechtelijke wetgeving liep vervolgens vertraging op omdat de jaren daarna vooral in het teken stonden van de bestrijding van het terrorisme van de Rode Brigades. In die periode kon vooral Cosa Nostra exponentieel groeien. Ondertussen werd in de regio Campanië de Nuova Camorra Organizzata opgericht en ontstond in Apulië de Sacra Corona Unita. De oprichting van de nieuwe camorristische organisatie leidde tot een gewelddadig conflict met de oude machtige clanfamilies uit Napels, die zich herorganiseerden in de Nuova famiglia. Er ontstond een bendeoorlog die eindigde in een bloedbad met honderden doden. Tegelijkertijd brak in Zuid-Italië de tweede maffiaoorlog uit.

Het extreme geweld deed het bewustzijn dat een adequate strafrechtelijke aanpak geboden was, steeds verder toenemen. Men beseftte dat de bestaande strafbepalingen niet geschikt waren om een effectieve aanpak te kunnen bewerkstelligen. Op de achtergrond werd daarom, mede op basis van het (sociologische) onderzoek van de eerdere parlementaire commissie en de rechtspraak die volgde op de Wet van 1965, gediscussieerd over de introductie van een toegesneden strafbaarstelling met daarin een nauwkeurige juridische definitie van de criminele maffiaorganisatie. De liquidaties van La Torre en Di Salvo leidden tot een versnelling van de totstandkoming van een wetsontwerp. Na de moord op politie-generaal Dalla Chiesa trad de wet als noodwet in 1982 in werking. Vervolgens werd in 1983 in Palermo een antimaffiapool opgericht, waarin onderzoeksrechters voor het eerst zeer specialistisch in een team gingen samenwerken ter bestrijding van de Zuid-Italiaanse maffiacriminaliteit. Zij bereidden op basis van de nieuwe bepalingen uit 1982 het eerste grote maffiaproces voor.

Ondertussen was het maffiagerelateerde geweld nog verder toegenomen. Afgezien van de reeds genoemde tweede Siciliaanse maffiaoorlog die opnieuw talloze levens had geëist, ontdekte men in Rome de Bende van Magliana, en in Noord-Italië ontwikkelde zich de Mala del Brenta. Ook buitenlandse maffiagroeperingen werden in de jaren '80 actief in Italië. In 1986 werd nieuwe wetgeving met vergaande repressieve maatregelen ingevoerd, waaronder een verzwaard detentieregime. In datzelfde jaar begon het megaproces tegen de Siciliaanse Cosa Nostra, dat was voorbereid door de antimaffiapool. Dit team had door het centraliseren en delen van gegevens goed zicht gekregen op de financiële geldstromen van maffiosi op Sicilië. De onderzoekers realiseerden zich dat de bestrijding van maffiacriminaliteit vooral effectief kon worden gevoerd door jacht te maken op crimineel vermogen.

Het proces mondde uit in talloze veroordelingen en hoge straffen en wordt gezien als een keerpunt in de Italiaanse geschiedenis.

Het proces lokte bij de Cosa Nostra een extreem gewelddadige tegenreactie uit. Daarbij kwamen verschillende leden van de antimaffiapool om het leven. In de periode 1992-1994 vonden verdere aanslagen plaats in Milaan, Rome en Florence, en bracht de Parlementaire Antimaffiacommissie een rapport uit waaruit bleek dat men de activiteiten van de Camorra in eerdere jaren sterk had onderschat. De Commissie rapporteerde over een verstrengeling tussen de maffia en de bestuurlijke wereld en de justitiële autoriteiten. Italië bevond zich in een noodtoestand en er was sprake van grote maatschappelijke onrust en verzet.

De liquidaties van de Palermitaanse onderzoeksrechters leidden opnieuw tot wetgeving, waaronder een wet uit 1991 op basis waarvan op landelijk niveau gespecialiseerde autoriteiten en diensten werden opgericht die zich uitsluitend gingen bezighouden met de bestrijding van georganiseerde (maffia)criminaliteit en de coördinatie daarvan. Een noodwet uit 1992 scherpte vervolgens onder meer het verzwaarde detentieregime aan en breidde de mogelijkheden voor inbeslagneming en confiscatie van crimineel vermogen uit. Er verscheen opnieuw noodwetgeving in 1994, waarin de mogelijkheden tot confiscatie verder werden verruimd. Verder kwam er een kroongetuigenregeling tot stand en werden de mogelijkheden voor interceptie van communicatie uitgebreid. Ondertussen droeg de rechtspraak bij aan een meer uniforme uitleg van alle nieuwe strafrechtelijke en strafvorderlijke bepalingen. Daarbij zagen de hoogste gerechtshoven toe op de naleving van belangrijke uitgangspunten van het Italiaanse strafstelsel.

Sinds de eeuwwisseling lijkt de situatie wat gekalmeerd te zijn. Italiaanse deskundigen stellen dat de noodwetgeving eraan heeft bijgedragen dat het excessieve geweld van de maffia is afgenomen. De maffia is daarmee echter niet verslagen. Maffiaorganisaties gaan onzichtbaarder te werk en de focus lijkt (ook) te zijn verlegd naar het buitenland. De meest prominente vernieuwing in wetgeving was de inwerkingtreding van het Antimaffiawetboek in 2011. Het doel van het wetboek was om alle antimaffiaregelgeving te harmoniseren en te codificeren. Dat bleek te hoog gegrepen. Het wetboek bevat niet meer dan een overzicht van vooral de preventieve maatregelen. Van een overzichtelijk geheel van antimaffiarecht is zeker (nog) geen sprake. Het wetboek heeft in de afgelopen jaren nog een aantal wijzigingen ondergaan die met name zien op het stelsel van preventieve maatregelen.

Hoofdstuk 3 Relevante materieelrechtelijke aspecten van het antimaffiarecht

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt de relevante antimaffiabepalingen die deel uitmaken van het materieel strafrecht. De focus ligt daarbij op bepalingen die in directe zin zien op de maffiaorganisatie. Per onderdeel wordt de wet- en regelgeving beschreven en wordt nagegaan hoe de wetenschappelijke literatuur en de geïnterviewde Italiaanse juridische experts het betreffende onderdeel waarderen (deelvragen 3.1 en 3.2). In paragraaf 3.6 volgt een slotparagraaf met een overzicht van alle bevindingen. Daarin wordt tevens besproken welke onderdelen, of equivalenten daarvan, al dan niet reeds deel uitmaken van het Nederlandse recht en wordt de visie van geïnterviewde Nederlandse deskundigen op de Italiaanse strafbepalingen besproken (deelvraag 4).

3.2 Artikel 416bis cp: deelneming aan een criminele maffiaorganisatie

3.2.1 De totstandkomingsgeschiedenis

Het uit 1982 daterende artikel 416bis cp is voor het antimaffiarecht de meest belangrijke bepaling en betreft de zelfstandige strafbaarstelling van deelneming aan een maffiaorganisatie (*partecipazione all'associazione di tipo mafioso*).¹⁸⁹ De bepaling wordt omschreven als de hoeksteen van de strafrechtelijke aanpak van de meest ernstige georganiseerde criminaliteit in Italië.¹⁹⁰

De precieze formulering van de bepaling komt voort uit een lange tijd van complexe discussies in de wetenschap en de rechtspraak. Eind jaren '70 voelde de wetgever de noodzaak om niet alleen een nauwkeurige definitie te geven van het verschijnsel maffia, maar groeide ook het besef dat de reeds bestaande, meer algemene strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie (art. 416 cp) onvoldoende geschikt was om maffiaorganisaties strafrechtelijk c.q. effectiever aan te pakken.¹⁹¹

¹⁸⁹ Wet van 13 september 1092, nr. 646 (Rognoni-La Torre).

¹⁹⁰ Merenda & Visconti 2020, p. 37.

¹⁹¹ Het wetenschappelijk debat over de geschiktheid van art. 416 cp voor de strafrechtelijke aanpak van maffiacriminaliteit ontstond al eerder. Zie bijv. Loschiavo 1933, Puglia 1930, p. 452 en Ingroia 1993, p. 46 e.v. (verwijzingen door Turone 2015, p. 5).

Op grond van artikel 416 cp en de bijbehorende vaste rechtspraak wordt deelneming aan een (gewone) criminele organisatie gekenmerkt door:

1. het ontstaan en het voortbestaan van een duurzaam verband tussen ten minste drie personen;
2. met als doel het plegen van misdrijven (zonder verdere duiding daarvan);
3. het voorbereiden van een plan gericht op het uitvoeren van delicten;
4. de wetenschap van ieder lid dat hij deel uitmaakt van de criminele organisatie en bereid is om voor die organisatie activiteiten te ontplooien.¹⁹²

Het cassatiehof bepaalde in een standaardarrest uit 1998 dat de criminele organisatie een minimale organisatiestructuur kent, die niet geformaliseerd hoeft te zijn.¹⁹³ Voldoende is dat drie of meer personen als collectief met elkaar gaan samenwerken om delicten te plegen. De strafwaardigheid zit hierin dat dit collectief op zichzelf gevaarzettend is, dus ook los van de delicten die het pleegt. Het delict deelneming aan een criminele organisatie kan door eenieder worden gepleegd en het betreft een vormvrij, concreet gevaarzettingsdelict.

Voor een bewezenverklaring van artikel 416 cp moet (derhalve) vaststaan dat sprake is van een stabiele organisatie, en ten tweede dat die organisatie als hoofddoel heeft om (een onbepaald aantal) misdrijven te plegen. Met name die tweede component leidde veelvuldig tot bewijsproblemen bij de vervolging van leden van maffiaorganisaties. Kenmerkend voor met name de gewortelde maffiaorganisatie is immers dat deze niet, althans niet primair, tot doel heeft om misdrijven te plegen omdat dat niet nodig is. Door haar enkele reputatie is zij reeds zodanig gevaarlijk voor de openbare orde dat zij ook zonder strafbare feiten te plegen volstrekt legale winstgevende activiteiten, op oneerlijke wijze, kan ontplooien terwijl de omgeving zwijgt. Het gaat dan bijvoorbeeld om deelneming aan een aanbestedingsprocedure of om deelneming aan de politieke besluitvorming waarbij de maffiaorganisatie zonder enige weerstand van derden, activiteiten of gelden naar zich toetrekt.

De bewijsrechtelijke moeilijkheden leidden er wel toe dat de feitenrechtspraak ofwel het lidmaatschap van een criminele organisatie reeds bewezen achtte wanneer vast kwam te staan dat de verdachte deel uitmaakte van een (bekende) maffiaorganisatie¹⁹⁴ (en daarbij in feite impliciet bewezen achtte dat die organisatie het plegen van misdrijven tot oogmerk had), ofwel de verdachte vrij moest spreken. Dit leidde tot spanningen met de uitgangspunten van het strafstelsel, respectievelijk tot voor de samenleving onacceptabele uitkomsten.¹⁹⁵ Voorts werden zo individuele personen bestraft, maar kon de achterliggende organisatie blijven voortbestaan.

¹⁹² Cafiero de Raho, Magliocco & Barbera 2021, p. 23.

¹⁹³ Cassatiehof 25 september 1998, nr. 10107 (*Rossi*), Rv. 211403.

¹⁹⁴ Turone 2015, p. 10-11.

¹⁹⁵ Turone, p. 14.

De eerste basis voor artikel 416bis cp werd gelegd met het onderzoek van de parlementaire onderzoekscommissie die de Siciliaanse maffia bestudeerde.¹⁹⁶ De werkzaamheden van deze commissie waren uitgemond in de Wet van 1965 (zie hiervoor hoofdstuk 2).¹⁹⁷ Ofschoon dat een bescheiden regeling was, was die van groot belang omdat die leidde tot uitgebreide rechtspraak over het begrip 'maffiaorganisatie'. Van daaruit ontstond uiteindelijk de wettelijke definitie van dat begrip.¹⁹⁸ Van belang is vooral een arrest van het cassatiehof uit 1965 waarin het hof overweegt dat intimidatie door de maffia kan plaatsvinden ook zonder dat de maffia woorden of expliciete gebaren gebruikt.¹⁹⁹ In een uitspraak van hetzelfde hof uit 1974 wordt de maffiaorganisatie vervolgens gedefinieerd als 'iedere groepering van personen die, met criminele middelen, de controle over een gebied, over groepen dan wel productieactiviteiten beoogt te verkrijgen of te onderhouden door middel van systematische intimidatie en infiltratie van eigen leden op zo'n manier dat men een situatie van onderwerping en zwijgplicht creëert die de reguliere interventies door de Staat zeer bemoeilijkt.'²⁰⁰ Dit zijn de elementen die later vrijwel letterlijk zijn overgenomen in artikel 416bis cp. Op 31 maart 1980 verscheen het wetsvoorstel.²⁰¹ Uit de Kamerstukken ter voorbereiding van de wet blijkt duidelijk van de noodzaak om:

'maatregelen uit te vaardigen ten behoeve van de aanpak van maffiacriminaliteit, die tot doel heeft winst te maken en zich te verrijken, en die zich voor wat betreft hun oorsprong en historisch-politieke positionering duidelijk onderscheidt van de commune en politieke criminaliteit in enge zin. De toename van maffiacriminaliteit en de complexe verwevenheid van de maffia met productie- en dienstensectoren en overheidsdiensten, vereist meer adequate instrumenten ter bestrijding daarvan, met name waar het gaat om onrechtmatige verrijking en financiële delicten. Verder is het zo dat de maffia ook legale economische activiteiten ontplooit en zich ontpopt in solide ondernemingen die erop gericht zijn de samenleving te ontwrichten door de concurrentie uit te schakelen via intimidatie. (...) Het doel is die leemte in de wetgeving op te vullen omdat op basis van de strafbepaling van deelneming aan een criminele organisatie (artikel 416 cp) maffiaorganisaties niet vervolgd kunnen worden omdat zij op zichzelf niet tot doel hebben delicten te plegen. De verwezenlijking van de doelstellingen van een maffiaorganisatie zijn terug te voeren op de kracht te intimideren die voortkomt uit het maffiaverband en die zelfs zonder concrete dreiging of geweld haar doelstellingen weet te verwezenlijken.'²⁰²

¹⁹⁶ Voluit de '*Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia*'. De commissie werd ingesteld op grond van de Wet van 20 december 1962, nr. 1720.

¹⁹⁷ Wet van 31 mei 1965, nr. 575 (*Disposizioni contro la mafia*). Zie ook hiervoor in hoofdstuk 2.

¹⁹⁸ Turone 2015, p. 3.

¹⁹⁹ Cassatiehof 6 oktober 1965 (*Albovino*).

²⁰⁰ Cassatiehof 12 november 1974, ord.n. 1709.

²⁰¹ Wetsvoorstel van 31 maart 1980, nr. 1581. Hierover: Cafiero de Raho, Magliocco & Barbera 2021, p. 27.

²⁰² *Atti preparatori della legge* nr. 646 del 1982, in *Cons. Sup. Mag.* 1982, nr. 3, p. 243. Verwijzing door Turone 2015, p. 24.

Met de introductie van de strafbaarstelling van artikel 416bis cp beoogde de wetgever dus vooral de zogenaamde *'intoccabili'* ('onaantastbaren') te kunnen vervolgen: personen die weliswaar lid zijn van een criminele maffiagroepering maar ten aanzien van wie er onvoldoende bewijs bestaat dat zijzelf een rol hebben (gehad) in het plegen van zelfstandige delicten, en die (dus) niet op basis van artikel 416 cp (deelneming aan een criminele organisatie) kunnen worden veroordeeld.²⁰³

De wetgever poogde vervolgens zo precies mogelijk de typische gedragingen van een maffiaorganisatie op te nemen in de strafbepaling. Zo bepaalt artikel 416bis lid 3 cp wat een maffiaorganisatie is en bevat dat artikellid de constitutieve bestanddelen van het delict. Dat was op dat moment geheel nieuw en zeer innovatief. Volgens hoogleraar en expert antimaffiawetgeving Turone kunnen we ruim dertig (nu inmiddels 40) jaar later niet anders dan concluderen dat de wetgever erin geslaagd is een juridisch strafrechtelijke definitie te geven aan de maffiaorganisatie, en dat hij daarbij in staat is geweest een zeer complex criminologisch verschijnsel om te zetten in een juridische norm, voorzien van voldoende kenmerkende en objectieve voorwaarden voor strafbaarheid.²⁰⁴

3.2.2 De wettekst

De eerste drie artikelleden van artikel 416bis cp vormen de kern van de bepaling. Daarin wordt aangegeven wie strafbaar zijn (lid 1 en 2) en wat de specifieke kenmerken zijn van de maffiaorganisatie (lid 3). Ze luiden als volgt²⁰⁵:

1. Eenieder die deel uitmaakt van een maffiaorganisatie bestaande uit drie of meer personen wordt gestraft met gevangenisstraf van tien tot vijftien jaar.
2. Diegenen die de organisatie promoten, leiden of organiseren worden, voor uitsluitend dit feit, gestraft met een gevangenisstraf van twaalf tot achttien jaar.
3. De organisatie is een maffiaorganisatie indien zij die daarvan deel uitmaken gebruikmaken van de macht om te intimideren die uitgaat van het organisatieverband en van de daaruit voortvloeiende voorwaarden van onderwerping en zwijgplicht ten behoeve van het plegen van strafbare feiten, van het direct of indirect verkrijgen van het beheer of de leiding over economische activiteiten, over concessies, het verlenen van machtigingen, het aangaan van publieke contracten en publieke diensten of om oneerlijke winsten en voordelen te behalen voor zichzelf of voor anderen, dan wel om de vrije uitoefening van het stemrecht te verhinderen of te belemmeren of om stemmen voor zichzelf of voor anderen te verwerven tijdens verkiezingen.²⁰⁶

²⁰³ Turone 2015, p. 1.

²⁰⁴ Ibid.

²⁰⁵ Voor de originele wettekst zie Bijlage 1.

²⁰⁶ De leden 4 tot en met 8 luiden als volgt:

3.2.3 De juridische aard, en de objectieve en subjectieve bestanddelen

Het delict deelneming aan een maffiaorganisatie wordt in de Italiaanse doctrine gekwalificeerd als een '*reato plurioffensivo*', dat wil zeggen een delict dat zowel als abstract gevaarzettingsdelict én als krenkingsdelict meerdere rechtsgoederen beschermt. Het gaat immers enerzijds om de (directe) bescherming van de openbare orde, de democratische rechtsorde, de handelsvrijheid en het economisch initiatief. Tegelijkertijd beschermt het delict ook tegen mogelijk toekomstige delicten die door de maffiaorganisatie worden gepleegd en die andere rechtsgoederen (de eigendom, het leven) kunnen schaden. Het betreft voorts een algemeen delict omdat het door eenieder kan worden gepleegd.²⁰⁷ Het behoort, ten slotte, tot de categorie 'verenigingsdelicten' (*delitti associativi*).

Het delict kent zowel een actieve kant, die ziet op het bestanddeel dat de leden van de organisatie gebruikmaken van de macht te intimideren die voortkomt uit het organisatorische verband, alsook een passieve kant, namelijk de situatie van onderwerping die door de organisatie moet zijn gecreëerd en de zwijgplicht (*omertà*), die beide moeten voortkomen uit de macht om te intimideren.²⁰⁸

Het objectieve bestanddeel van artikel 416bis cp betreft het deelnemen aan een maffiaorganisatie. Het gaat hier om een duurzaam of bestendig organisatieverband tussen meerdere personen, dat specifieke kenmerken heeft en dat tot doel heeft een of meerdere doelstellingen te verwezenlijken die typisch zijn voor die organisatie en die in de wet zijn opgesomd.

Het subjectieve bestanddeel van artikel 416bis cp betreft het oogmerk (*dolo specifico*) ofwel 'de bewuste wil om deel te nemen aan dat organisatieverband met als doel het verwezenlijken van de doelstelling(en) van de organisatie, dan wel het bestendige bewustzijn van elk lid dat hij of zij deel uitmaakt van dat criminele verband en beschikbaar is om activiteiten voor die organisatie ter verwezenlijking van het plan uit te voeren met elk gedrag dat geschikt is om de organisatie te

-
4. Als er sprake is van een gewapende organisatie, worden de leden gestraft met een gevangenisstraf van twaalf tot twintig jaar indien lid 1 van toepassing is, en tussen de vijftien en zesentwintig jaar indien lid 2 van toepassing is.
 5. De organisatie wordt geacht gewapend te zijn indien haar leden toegang hebben tot wapens of explosieven ten behoeve van het nastreven van de doelstellingen van de organisatie, ook als deze verborgen of opgeslagen zijn.
 6. Indien de economische activiteiten die de leden voornemens zijn te verkrijgen of te beheersen, geheel of gedeeltelijk worden gefinancierd met de opbrengsten uit misdrijven, worden de hiervoor genoemde straffen met een derde tot de helft verhoogd.
 7. In geval van veroordeling worden de instrumenten of middelen die werden gebruikt of die bestemd waren om te worden gebruikt bij het plegen van het delict en de opbrengsten daarvan verbeurdverklaard.
 8. De leden van deze bepaling zijn ook van toepassing op de Camorra, de 'Ndrangheta en iedere andere organisatie, ongeacht haar naam, ook buitenlandse, die gebruikmaken van de mogelijkheid om te intimideren die uitgaat van het lidmaatschap ten behoeve van het nastreven van de doelstellingen van maffiaorganisaties.

²⁰⁷ Maresca 2019, p. 24.

²⁰⁸ Idem, p. 25.

behouden of te versterken'.²⁰⁹ Dit wordt in de rechtspraak en doctrine aangeduid met de term '*affectio societatis*'.²¹⁰

De delictsomschrijving van artikel 416bis cp kent veel open begrippen, waarvan de precieze reikwijdte voornamelijk in de rechtspraak is bepaald. Van belang zijn de betekenis van de 'maffiamethode' (lid 3) en het 'deelnemen aan' (lid 1).

Lid 3: de maffiamethode

Artikel 416bis lid 3 cp beschrijft de zogenaamde 'maffiamethode' waarmee de maffiaorganisatie zich onderscheidt van andere criminele organisaties. De maffiamethode kenmerkt zich door: (1) het vermogen te intimideren dat uitgaat van het organisatieverband, dat (2) leidt tot een staat van onderwerping en (3) een zwijgplicht (*omertà*). Deze drie voorwaarden betreffen de noodzakelijke voorwaarden voor strafbaarheid en moeten dus – naast het deelnemen aan de organisatie (zie verderop) worden bewezen.²¹¹ De *omertà* is een bijzonder aspect van onderwerping, die zelf het gevolg is van de macht om te intimideren.

De macht te intimideren

De macht te intimideren wordt gedefinieerd als de 'angst die een (natuurlijke of rechts-)persoon in staat is op te wekken bij een derde door de mogelijkheid om hem te straffen of op hem wraak te nemen.'²¹² De macht te intimideren moet zodanig zijn dat een criminele groepering, en dus ook een deelnemer daarvan, binnen een bepaalde geografische of maatschappelijke context door zijn enkele aanwezigheid angstgevoelens opwekt bij derden, zonder dat de organisatie daarvoor (daadwerkelijk) geweld of dwang behoeft te gebruiken.²¹³

Deze macht te intimideren moet voortvloeien uit het samenwerkingsverband (of de organisatie) als geheel.²¹⁴ Het gaat er dus niet om dat de individuele deelnemer in staat is om zelf intimiderend te zijn, of intimiderend is geweest. Verder is van belang dat de deelnemers gebruikmaken van de macht van de organisatie om te intimideren om zo de doelstellingen van de organisatie te verwezenlijken.²¹⁵ Daarvoor is geen actieve handeling nodig²¹⁶; een bepaalde criminele reputatie is voldoende om een situatie van onderworpenheid en een zwijgplicht te doen ontstaan. Concrete uitingen van intimidatie kunnen daarmee wel gelden als bewijs voor het bestaan van de maffiaorganisatie en als aanwijzing

²⁰⁹ Cassatiehof (Grote Kamer) 5 oktober 1994, nr. 16, Rv. 199386.

²¹⁰ Maresca 2019, p. 26.

²¹¹ De Italiaanse doctrine spreekt van een gemengd verenigingsdelict (*reato associativo a struttura mista*), in tegenstelling tot het pure verenigingsdelict van deelneming aan een criminele organisatie. Het laatstgenoemde delict is bewezen wanneer sprake is van (1) een groep van meer dan drie personen die zich verenigen, en (2) het oogmerk tot het plegen van misdrijven. Bij het delict deelneming aan een maffiaorganisatie moet, naast deelneming aan die organisatie, óók de maffiamethode worden aangetoond (omdat de organisatie immers ook gericht kan zijn op het nastreven van op zichzelf legale doelstellingen). Turone 2015, p. 120.

²¹² Spagnolo 1997, p. 26.

²¹³ Insolera 1996, p. 72 e.v., Turone 2015, p. 120 e.v. en Maresca 2019, p. 25.

²¹⁴ Maresca 2019, p. 25.

²¹⁵ Turone 2015, p. 122.

²¹⁶ Ibid. Zie ook Cassatiehof 22 oktober 2019, nr. 18125 en Cassatiehof 16 maart 2020, nr. 10255.

voor het behouden en voortzetten van die intimidatiemacht.²¹⁷ De afzonderlijke intimiderende gedraging is echter geen bestanddeel voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de individuele deelnemer.²¹⁸ Wel moet de daadwerkelijke macht van de organisatie om te intimideren worden aangetoond; het is dus niet voldoende dat er sprake is van een ‘mogelijke’ intimidatiemacht, of dat er een intentie bestaat om te intimideren.²¹⁹

Uit het voorgaande vloeit voort dat een poging tot deelneming aan een maffiaorganisatie niet mogelijk is. Indien drie of meer personen handelingen verrichten die zijn gericht op het vormen van een organisatie die gebruikmaakt van intimidatie, onderwerping en zwijgplicht, ten behoeve van de verwezenlijking van de in artikel 416bis lid 3 cp genoemde doelstellingen, dan zijn er twee mogelijkheden: ofwel de handelingen zijn geschikt om die organisatie op te richten, en wanneer sprake is van een intimidatie voortvloeiend uit het organisatieverband is er reeds sprake van een voltooid delict; ofwel de handelingen zijn daartoe niet geschikt en vallen buiten dat bereik. Eventueel kan er sprake zijn van een (gewone) criminele organisatie in de zin van artikel 416 cp.

Bewijs van concrete intimiderende handelingen kan bijdragen aan het ontstaan van intimidatiemacht, maar die intimidatie kan ook worden afgeleid uit andere omstandigheden, bijvoorbeeld eerdere gewelddadigheden van de organisatie en de publieke herinnering daaraan.²²⁰ Uit sociologisch onderzoek blijkt dat intimiderende handelingen door de maffia vaak juist indirect plaatsvinden, dus zonder dat er een concrete bedreiging wordt geuit of dat er een geweldshandeling heeft plaatsgevonden.²²¹ Voor maffiosi is het doorgaans voldoende om anderen op enigerlei wijze bewust te maken van de mogelijkheid van geweld.²²² De leden van de organisatie profiteren dan feitelijk van de schijn van intimidatie die al voortvloeit uit het organisatieverband en die als het ware deel uitmaakt van de bedrijfsvoering van de organisatie.²²³ Het cassatiehof benadrukt dat de waardering van de mate van intimidatie moet worden bepaald op basis van de persoonlijkheid van de verdachte, de organisatie die hij vertegenwoordigt en de omstandigheden van het geval.²²⁴

Het daadwerkelijke bestaan van een voortdurend vermogen te intimideren vereist wel dat de organisatie een zekere mate van gewelddadigheid moet hebben of hebben gehad, zodat een criminele reputatie is ontstaan. Het vaststellen van die intimiderende reputatie is niet altijd eenvoudig. Dat kost vaak veel tijd en is vooral lastig bij clusters van maffiaorganisaties die zich binnen een nieuw gebied vestigen.

²¹⁷ Ibid.

²¹⁸ Ibid.

²¹⁹ Idem, p. 125, met verwijzingen in voetnoot 8.

²²⁰ Turone 2015, p. 126.

²²¹ Idem, p. 126-127.

²²² Idem, p. 127-128.

²²³ Idem, p. 128.

²²⁴ Idem, p. 127 met verwijzing naar Cassatiehof 5 november 1979 (*Mannolo*), in *Giust. Pen.* 1980, II, r.o. 279.

Het cassatiehof oordeelde in 2015 dat er in die gevallen tenminste sprake moet zijn van een stabiele relatie tussen het nieuwe cluster en een reeds bestaande, beruchte maffiaorganisatie.²²⁵ Daarbij moet aangetoond worden dat de leden wisten dat zij met en vanuit hun organisatie een permanente sfeer van angst verspreid(d)en.²²⁶ Het kan ook zo zijn dat een gewone criminele organisatie een sfeer van angst gaat opwekken om zodoende haar doelstellingen te verwezenlijken. Daar zit dus wel enige overlap. Echter, tot op het moment dat sprake is van het opwekken van angst en onderwerping vanuit het organisatieverband, is er geen sprake van een maffiaorganisatie. Dat moment is vaak moeilijk precies in de tijd vast te stellen (vooral bij nieuwe maffiagroeperingen), maar een zekere inschatting kan men daarbij in de praktijk wel maken.²²⁷

Overigens stelt Turone in dit verband dat in feite alle maffiaorganisaties in een eerdere fase ‘gewone’ criminele organisaties waren (hij spreekt van de ‘*sodalizio-matrice*’, dat wil zeggen: de criminele organisatie als moederorganisatie).²²⁸ Die moederorganisatie was dan gericht op het plegen van delicten om zo een criminele reputatie te doen ontstaan.²²⁹ Het is vaak moeilijk – vooral bij de klassieke maffiagroeperingen – om nauwkeurig het moment waarop de overgang naar een maffiaorganisatie plaatsvindt aan te wijzen in de tijd, maar ook hier is een grove inschatting wel te maken.²³⁰ Uiteindelijk maakt dit voor een bewezenverklaring van het bestanddeel niet uit, omdat daarvoor voldoende is dat aangetoond wordt dat er sprake is van een vermogen te intimideren.²³¹

Het strafbare feit uit artikel 416bis cp wordt ook wel een ‘*quid pluris*’ genoemd. Het veronderstelt een in de tijd gefaseerd delict: eerst richt de groepering zich op het verwezenlijken van een vermogen te intimideren. De organisatie is dan nog niet gericht op het verwezenlijken van haar specifieke doelstellingen; dat komt daarna.²³² De onderwerping die plaatsvindt met het oog op het bereiken van de specifieke doelstellingen van de organisatie vindt steeds opnieuw plaats bij de activiteiten die de organisatie ontplooit.²³³ Dat is de actieve uitbuiting, waarbij geen sprake (meer) hoeft te zijn van een intimiderende handeling. De toestand van onderwerping en zwijgplicht is dan immers al ontstaan. De organisatie verwezenlijkt haar doelstellingen door van die situatie van onderwerping en zwijgplicht vervolgens gebruik te maken.²³⁴ Zo bezien zijn er dus twee niveaus: het niveau van de totstandbrenging van een vermogen te intimideren, en het niveau van gebruikmaking van dat vermogen zonder daadwerkelijk te hoeven

²²⁵ Cassatiehof 3 maart 2015, nr. 31666 (*Bandiera*), te raadplegen op penalecontemporaneo.it (5 oktober 2015), met commentaar van C. Visconti, ‘I giudici di legittimità ancora alle prese con la ‘mafia silente’ al nord: dicono di pensarla allo stesso modo, ma non è così’. Zie ook Sparagna 2015.

²²⁶ Turone 2015, p. 134.

²²⁷ Idem, p. 136-137.

²²⁸ Idem, p. 139.

²²⁹ Ibid.

²³⁰ Idem, p. 140.

²³¹ Ibid. Voor de juridische dogmatiek is die vraag overigens wel van belang geweest.

²³² Idem, p. 144. Turone spreekt van een ‘*assoggettamento generico*’, dat wil zeggen een ongerichte onderwerping.

²³³ Idem, p. 145.

²³⁴ Idem, p. 146.

intimideren.²³⁵ Een en ander is van betekenis voor de rechtspraak die bij afsplitsingen van bestaande maffiagroeperingen moet vaststellen of sprake is van een vermogen te intimideren.²³⁶ In 2015 bepaalde de Grote Kamer (*sezioni unite*) van het cassatiehof dat het niet nodig is om specifieke intimiderende handelingen van de vertakking aan te tonen, voor zover dat resultaat reeds volgt uit het verband dat die vertakte groep heeft met de moederorganisatie en de beruchte intimidatiemacht die uit die moederorganisatie voortvloeit. Wel moet worden vastgesteld dat de vertakte groepering binnen de context waarin zij actief is, daadwerkelijk het vermogen heeft te intimideren, ook als dat nog niet is gebleken uit het plegen van strafbare feiten en ook als dat nog niet is waargenomen in het geografische gebied waar de groepering actief is. Met andere woorden, de vertakte afdeling is strafbaar onder artikel 416bis cp zodra sprake is van een merkbare vorm van intimidatie (zelfs als die passief is) die voortvloeit uit het verband met de moederorganisatie, en die zodanig is dat er sprake is van een generieke onderwerping van de bevolking in een bepaald gebied.²³⁷

Het grootste deel van de rechtspraak betreft evenwel de klassieke maffiagroeperingen en niet de recenter opgerichte organisaties. Bij de nieuwere organisaties gaat het om organisaties waarbij sprake is van een 'actieve' uitbuiting binnen de sfeer van intimidatie, ten behoeve van het verwezenlijken van bepaalde doelstellingen.²³⁸ Vaak is bewijs van de activiteiten van de groepering en de oorsprong van die groepering op zichzelf al voldoende om aan te tonen dat er sprake is van een zelfstandige intimidatiemacht en een voortdurende toestand van onderwerping en zwijgplicht. In de rechtspraak zijn derhalve twee benaderingen te onderscheiden: rechtspraak ten aanzien van de nieuwere maffiagroeperingen waarbij de vraag wordt gesteld of sprake is van een zelfstandig vermogen om te intimideren, en rechtspraak over de klassieke groeperingen waarbij die vraag geen problemen oplevert.²³⁹ Daar staat veeleer de vraag centraal of de intimidatie was gericht op het verwezenlijken van een van de in artikel 416bis lid 3 cp genoemde doelstellingen.²⁴⁰ Waar het gaat om de verkrijging van openbare aanbestedingen zijn er situaties waarbij een al bestaande sfeer van intimidatie wordt versterkt door middel van expliciete bedreigingen of door middel van impliciete toespelingen. In die situaties maakt de maffiaorganisatie dus gebruik van haar algemene vermogen te intimideren, maar komt daar nog iets aanvullends bij. In andere gevallen kan evenwel ook het enkele bericht dat een maffiabaas zal deelnemen aan de aanbestedingsprocedure al voldoende zijn voor potentiële concurrenten om zich niet te kandideren of zich onmiddellijk terug te trekken. In dat geval is de intimidatiemacht van de organisatie het enige middel dat nodig is om het doel te bereiken.²⁴¹

²³⁵ Idem, p. 147.

²³⁶ Ibid.

²³⁷ Idem, p. 148.

²³⁸ Idem, p. 150-151.

²³⁹ Idem, p. 152-153.

²⁴⁰ Idem, p. 156-157.

²⁴¹ Idem, p. 157-158.

Onderwerping en zwijgplicht

De onderwerping en de zwijgplicht zijn twee elementen die samenhangen met het vermogen te intimideren.²⁴² Met onderwerping wordt bedoeld een toestand van dwang ten aanzien van (meerdere) personen die buiten de organisatie staan en die uit angst bepaalde gedragingen plegen volgens de doelstellingen van de maffiaorganisatie.²⁴³ Het gaat dus om een permanente (en dus niet incidentele of tijdelijke²⁴⁴) situatie van passieve gehoorzaamheid en dwang die door de organisatie wordt opgelegd aan haar leden en aan buitenstaanders²⁴⁵, die de bevelen, verwachtingen en doelstellingen van de organisatie uit angst uitvoeren of verwezenlijken.²⁴⁶ De onderwerping aan de intimidatiemacht van de organisatie leidt tot uiteenlopende situaties. Denk bijvoorbeeld aan de verkoop van vastgoed voor een spotprijs aan een maffiaorganisatie of aan leden van een maffiaorganisatie, uit angst voor die organisatie, eventueel aangezet door subtiele indirecte waarschuwingen die nauwelijks aan te tonen zijn. De angst van de verkoper en zijn onderwerping aan de belangen van de maffiaorganisatie vormen dan het bewijs voor de intimidatiekracht van de organisatie.²⁴⁷

De situatie van onderwerping geldt als voorwaarde voor het bestaan van een zwijgplicht. Met zwijgplicht wordt bedoeld de op angst beruste algemene weigering om samen te werken met de justitiële autoriteiten. De zwijgplicht is een bijzondere uitingsvorm van onderwerping. Het zijn beide middelen die de werking van de maffiamethode versterken en ook direct bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van de maffiaorganisatie.²⁴⁸ Volgens een deel van de doctrine hebben onderwerping en zwijgplicht niet alleen psychologische effecten buiten de maffiaorganisatie, maar ook tussen de leden van de organisatie onderling. Dit is echter controversieel.²⁴⁹

De doelstellingen

Artikel 416bis lid 3 cp bevat ten slotte een opsomming van doelstellingen die een maffiaorganisatie nastreeft. Die kunnen in drie categorieën worden verdeeld:

- het 'direct of indirect verkrijgen van het beheer of de leiding over economische activiteiten, over concessies, het verlenen van machtigingen, het aangaan van publieke contracten en publieke diensten';
- het plegen van strafbare feiten of het behalen van oneerlijke winsten en voordelen voor zichzelf of voor anderen²⁵⁰;

²⁴² Het betreft hier de psychische gevolgen van de macht te intimideren; er moet sprake zijn van een causaal verband. Zie Grandi 2016, p. 10.

²⁴³ Turone 2015, p. 120-121.

²⁴⁴ Maresca 2019, p. 25.

²⁴⁵ Over de vraag in hoeverre de onderwerping en de *omertà* ook van toepassing moeten zijn op de verhoudingen tussen de leden onderling wordt door de doctrine overigens wel verschillend gedacht. Zie Maresca 2019, p. 25-26.

²⁴⁶ Turone 2015, p. 120 e.v. en Maresca 2019, p. 25.

²⁴⁷ Turone 2015, p. 161-162.

²⁴⁸ Idem, p. 158.

²⁴⁹ Maresca 2019, p. 25.

²⁵⁰ Nanula 2015, p. 61.

- het verhinderen of belemmeren van de vrije uitoefening van het stemrecht dan wel het verwerven van stemmen voor zichzelf of voor anderen tijdens verkiezingen.²⁵¹

Deze categorisering laat zien dat de nagestreefde doelen van de maffiaorganisatie niet steeds onrechtmatig zijn. Zo zijn de doelstellingen genoemd in de eerste categorie juist heel normale na te streven doelen voor legale bedrijven. Bedrijven in vervoerssectoren, lucht- en zeevaart, ondernemingen die zich bijvoorbeeld toeleggen op televisie, telefoon, elektriciteit, wegen, havens, water, gas of afvalverwerking richten zich op het verkrijgen van vergunningen (concessies). Het verkrijgen van concessies is voor hen een noodzakelijke voorwaarde om hun activiteiten te kunnen ontplooiën. Voor bouwbedrijven geldt dat zij aanbestedingen nodig hebben. En voor groepen ondernemingen die hun marktaandeel willen vergroten is het heel normaal om een aandelenpakket te verwerven en zo de controle over andere bedrijven te verkrijgen, et cetera. Datgene wat het onrechtmatig maakt bij maffiaorganisaties, zit in de macht te intimideren: de legale doelstellingen worden onrechtmatig daar waar ze door middel van intimidatie worden nagestreefd. Dat is dus het bepalende kenmerk van de maffiaorganisatie. Wanneer, zoals bij de tweede categorie, de doelstellingen sowieso onrechtmatig zijn (het plegen van strafbare feiten of het verkrijgen van oneerlijke winsten of voordelen), gaat het zonder meer om een criminele organisatie. Er is evenwel ook sprake van een maffiaorganisatie wanneer de organisatie de doelstelling nastreeft door middel van intimidatie.²⁵²

De rechtspraak pleegt de genoemde doelstellingen ruim uit te leggen. Het gaat om typische verschijningsvormen van de maffia.²⁵³ Uit dit artikellid volgt tot slot impliciet dat de bedoelde doelstellingen opzettelijk moeten worden nagestreefd door middel van de maffiamethode.

Lid 1 en 2: (interne) deelneming aan een maffiaorganisatie

Volgens artikel 416bis lid 1 cp moet de maffiaorganisatie bestaan uit minimaal drie personen. De bepaling laat open hoe de samenwerking tussen de leden eruit moet zien. Naar vaste rechtspraak van het cassatiehof is het bestaan van een stabiele, interne organisatiestructuur evenwel vereist.²⁵⁴ Dit volgt ook logisch uit de hiervoor besproken maffiamethode; om te kunnen intimideren zal er immers sprake moeten zijn van een solide en stabiele organisatie en een bepaalde onderlinge rolverdeling tussen de leden van die organisatie, ook al is dat laatste niet expliciet in de wet bepaald.²⁵⁵ Het artikel maakt alleen een onderscheid tussen het enkele deel uitmaken van de organisatie (lid 1), en het promoten, leiden of organiseren van de groepering (lid 2). Die laatstgenoemde gedragingen zijn volgens lid 2

²⁵¹ Deze laatste categorie is geïntroduceerd met art. 11 van d.l. van 8 juni 1992, nr. 306. Nanula 2015, p. 62.

²⁵² Nanula 2015, p. 61-62.

²⁵³ Maresca 2019, p. 24.

²⁵⁴ Zie o.m. Cassatiehof 21 december 2012, nr. 5143 (*Nicoscia*).

²⁵⁵ Turone 2015, p. 189 e.v.

strafverzwarend. Daarbij is de promotor (*promotore*) degene die de organisatie een intimiderende lading geeft.²⁵⁶ De leider (*dirigente*) is degene die het recht heeft om de belangrijkste beslissingen binnen de organisatie te nemen. De organisatoren (*organizzatori*) zijn degenen die de verantwoordelijkheid hebben om de logistieke en operationele middelen te regelen voor het voortzetten van de organisatie.

Door niet aan te geven wat onder ‘deel uitmaken’ wordt verstaan, liet de wetgever de invulling van die term vooral over aan de rechtspraak.²⁵⁷ De nu geldende jurisprudentie over dit bestanddeel dateert van 2005 en kwam niet zonder slag of stoot tot stand. Lastige vragen deden, en doen, zich vooral voor in gevallen waarin de verdachte met zijn gedraging(en) wel een bijdrage heeft geleverd aan een maffiaorganisatie, maar het openbaar ministerie niet kan bewijzen dat hij daadwerkelijk lid was van de organisatie. Die gevallen vormden de aanleiding voor het debat over de ‘externe deelneming aan een maffiaorganisatie’ (zie hierna in par. 3.3.1).

Op basis van de nu geldende rechtspraak kunnen we vaststellen dat een lid (*partecipe*) een persoon is die een bijdrage levert aan de organisatie die geschikt is de structuur te onderhouden en de doelstellingen te verwezenlijken. De steun van het lid kan ook beperkt zijn of weinig betekenisvol zijn, en kort van duur zijn, mits diens bijdrage wordt gekenmerkt door stabiliteit en niet door een gelegenheidsactie.²⁵⁸

Over de vraag waaruit de minimale bijdrage van een lid moet bestaan om te voldoen aan de delictsomschrijving van artikel 416bis lid 1 cp heeft lange tijd discussie bestaan. Zo was er de stroming die uitgaat van het organisatorische model volgens welke het niet nodig is dat ieder lid specifieke uitvoeringshandelingen heeft uitgevoerd die bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de organisatie. De bijdrage van het lid kan volgens deze stroming ook bestaan uit het enkel steunen van de organisatie door er lid van te zijn. Daarmee toont men immers reeds zijn of haar beschikbaarheid.²⁵⁹ Een tweede stroming betreft het causale model volgens welke het enkele formele lidmaatschap onvoldoende is voor strafbaarheid, en er voor de verwezenlijking van de delictsomschrijving iets moet zijn waaruit (actieve) steun blijkt voor de organisatie en waaruit blijkt dat de betrokkene een bestendig en bewust lid is.²⁶⁰ In de visie van deze stroming moet er derhalve bewijs zijn dat de betrokkene een bepaalde bijdrage heeft geleverd aan de versterking van de organisatie.²⁶¹

²⁵⁶ Het betreft degene die de organisatie opricht maar er vervolgens geen deel meer van uitmaakt. Die rol komt in de praktijk eigenlijk niet voor.

²⁵⁷ Relevante arresten zijn: Cassatiehof 18 mei 1994 (*Clementi*), CED-198328; Cassatiehof 17 januari 1997 (*Accardo*), CED 207845, en Cassatiehof (Grote Kamer) 12 juli 2005 (*Mannino*), CED 23167.

²⁵⁸ Cafiero de Raho, Magliocco & Barbera 2021, p. 29 met verwijzingen naar Cassatiehof 15 maart 1986, nr. 2111; Cassatiehof 11 december 1998, nr. 3685; Cassatiehof 1 december 2000, nr. 12525.

²⁵⁹ Maresca 2019, p. 27.

²⁶⁰ Ibid.

²⁶¹ Ibid.

In 2017 sprak het cassatiehof zich expliciet uit voor het organisatiemodel.²⁶² Volgens het hof is het niet nodig dat ieder lid van de organisatie uitvoeringshandelingen heeft verricht ter verwezenlijking van de doelstellingen van de organisatie. De redenering is dat artikel 416bis cp een verenigingsdelict is en daarvoor geldt dat reeds van deelneming sprake is wanneer het individu zich aansluit bij de organisatie. Daarmee stelt hij zich immers ter beschikking de doelstellingen te verwezenlijken en daarmee groeit het potentiële vermogen van de organisatie en de intimiderende kracht ervan. Dit is een omstandigheid die het te beschermen rechtsgoed (de openbare orde) rechtstreeks schaadt, hetgeen de bestaansreden is van deze strafbaarstelling.²⁶³

Recent lijkt het cassatiehof evenwel te zijn teruggekomen op de keuze voor het organisatiemodel. In het arrest *Modaffari*²⁶⁴ bepaalde de Grote Kamer dat enkel een formeel lidmaatschap na een inwijdingsritueel, zonder dat de verdachte enige activiteit binnen de maffiaorganisatie heeft verricht, onder omstandigheden onvoldoende kan zijn voor een veroordeling wegens deelneming aan een maffiaorganisatie.

3.2.4 De maffiaorganisatie versus de criminele organisatie

Artikel 416 cp betreft de meer algemene strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie. De verhouding tussen artikel 416 cp en 416bis cp is van groot belang; het ontstaan van de laatstgenoemde bepaling komt voort uit de ongeschiktheid van de eerstgenoemde norm om het hoofd te bieden aan de maffia.

Er zijn vijf verschillen tussen artikel 416 cp en artikel 416bis cp:

1. De strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie richt zich in de eerste plaats op de bescherming van de goederen en bezittingen van individuele burgers. De strafbaarstelling van deelneming aan een maffiaorganisatie beoogt de gehele rechtsstaat en de economie van het land te beschermen.
2. Anders dan 'gewone' criminele organisaties, schenden maffiaorganisaties niet altijd de wet. Zij negeren de wet en erkennen het machtsmonopolie van de overheid niet. De maffia plaatst zich hiermee buiten en tegen de Staat, maar omdat de activiteiten gelinkt zijn aan publieke fondsen en een actieve deelneming aan de publieke diensten, bevindt de maffia zich ook binnenin de Staat en trekt daarmee samen op.²⁶⁵
3. Bij deelneming aan een criminele organisatie ligt de nadruk op het criminele doel van de organisatie (*i.e.* het plegen van misdrijven), terwijl bij deelneming aan een maffiaorganisatie het accent ligt op de methode die de organisatie gebruikt om haar (illegale maar ook legale) doelstellingen te verwezenlijken.

²⁶² Cassatiehof 10 mei 2017, nr. 27394.

²⁶³ *Ibid.*

²⁶⁴ Cassatiehof 27 maart 2021, nr. 36958. Hierover: A. Apollonio, 'La partecipazione all'associazione mafiosa nell'impostazione (problematica) delle Sezioni Unite. Commento a Sezioni Unite penali, 27 maggio 2021 (dep. 11 ottobre 2021), nr. 36958, ric. Modaffari, rel. Pellegrino di Andrea Apollonio', giustiziasieme.it.

²⁶⁵ Santino 1993, p. 127.

Die methode bestaat uit intimidatie in combinatie met onderwerping en een zwijgplicht. Door die methode strafbaar te stellen, wil artikel 416bis cp niet alleen de openbare orde en de democratische rechtsorde, maar ook de handelsvrijheid en de ondernemersvrijheid beschermen.²⁶⁶ Daarbij staat het vermogen te intimideren centraal. Dat is een middel en geen gedraging. Die intimidatie behoeft dus ook niet te worden uitgeoefend door de individuele deelnemers en er behoeft ook geen geweldsdaad te hebben plaatsgevonden.²⁶⁷

4. Er is sprake van deelneming aan een criminele organisatie wanneer tussen de leden overeenstemming bestaat over het plegen van misdrijven. Van deelneming aan een maffiaorganisatie is daarentegen sprake wanneer de leden de maffiamethode gaan gebruiken om de doelstellingen van de organisatie te realiseren.²⁶⁸
5. Op deelneming aan een maffiaorganisatie staat een aanmerkelijk hogere (minimum- en maximum)straf dan op deelneming aan een criminele organisatie, te weten tien tot vijftien jaar respectievelijk drie tot zeven jaar gevangenisstraf.

Wanneer een maffiaorganisatie delicten pleegt, overlappen beide delictomschrijvingen elkaar. In dat geval gaat de *specialis* van artikel 416bis cp voor. Soms is de keuze om een organisatie te vervolgen wegens artikel 416 cp dan wel 416bis cp niet eenvoudig te maken. Dit geldt bijvoorbeeld voor organisaties die zich op de niet zo 'traditionele' territoriale en maatschappelijke terreinen begeven.²⁶⁹ Een voorbeeld is de uitbreiding van de 'Ndrangheta in Noord-Italië. De belangrijkste vraag in dergelijke zaken betreft dan de vraag of er sprake is van een macht te intimideren.

Drie van de geïnterviewde Italiaanse gesprekspartners omschreven het verschil tussen artikel 416 cp en 416bis cp als volgt:

DIA:

'Het verschil tussen de maffia en gewone criminele organisaties is dat de maffia het pistool altijd in de la heeft liggen, klaar voor gebruik. Maar de maffia probeert die niet te gebruiken, want ze weet dat het gebruik van geweld opschudding veroorzaakt en de aandacht van de politie en de publieke opinie trekt. Dus zowel in het buitenland als in Noord-Italië houdt zij zich bezig met corruptie, met het benaderen van mensen, met het proberen te overtuigen van mensen. Wanneer de persoon vervolgens begrijpt dat het gaat om de maffia, laat de maffioso hem inzien dat hij risico's loopt als hij niet blijft meewerken. Dan begint de intimidatie. Zolang niemand zich verzet en er geen getuigen zijn die informatie geven, zal het moeilijk zijn om alles te onthullen.'

²⁶⁶ Maresca 2019, p. 24.

²⁶⁷ Cafiero de Raho, Magliocco & Barbera 2021, p. 28, met verwijzing naar Cassatiehof 1 februari 1994, nr. 5386 (in voetnoot 25).

²⁶⁸ Grandi 2017, p. 268.

²⁶⁹ Insolera 1996, p. 98.

DDA:

'Bij deelneming aan een gewone criminele organisatie moet het openbaar ministerie niet alleen bewijzen dat men samen een groep vormde, maar ook dat men misdrijven wil plegen. De enkele overeenkomst is niet strafbaar ante factum. Dat ligt anders bij deelneming aan een criminele maffiaorganisatie. Als iemand zich aansluit bij een criminele organisatie die zo gevaarlijk is, zo hardnekkig en riskant voor de openbare orde, dan is alleen al het feit dat iemand zich met twee anderen daarbij aansluit, ook al plegen zij nog geen misdrijven, in Italië strafbaar.' (...) 'Er moet een maffiamethode zijn, niet van de leden maar van de organisatie.'

DNA:

'Vóór 1982 hadden wij net als de meeste landen nu, geen zelfstandige strafbepaling die deelneming aan een maffiaorganisatie strafbaar stelt. De maffiaorganisatie heeft echter bijzondere kenmerken. Men kon personen die aan die organisaties deelnamen arresteren en veroordelen en zelfs levenslang opsluiten, maar er waren altijd personen die in de plaats van die persoon traden en de organisatie in leven hielden. Het ging dus om een voortdurend of permanent misdrijf, dat voortduurt in de tijd en dat zich niet goed leent voor een strafproces. De strafprocedure richt zich als het ware op een foto: een historisch feit zoals een moord, overval of diefstal die plaatsvond op een bepaalde locatie, op een bepaalde dag en tijd. Het is vrij eenvoudig om bij dat soort feiten een strafprocedure te voeren, want zo'n feit heeft bepaalde contouren, bepaalde grenzen. Maar een strafprocedure voeren tegen een verschijnsel dat in de tijd voortduurt en dat misschien sterk is veranderd in de loop van de tijd (zowel qua structuur als qua doelstellingen), dus een film in plaats van een foto, is veel moeilijker. Het gaat dan om de overdracht van een totaalbeeld dat niet geschikt is om te worden verwerkt in de strafprocedure. Dus lange tijd konden die organisaties een eigen leven leiden en zij werden niet door strafrechtelijk ingrijpen gehinderd. Dat veranderde in 1982. Als men artikel 416bis cp leest, dan leest men niet over geweerschoten. Het gaat erom dat de organisatie zich bezighoudt met de politiek, met de economie. Door middel van de zwijgplicht verkrijgt de organisatie grip op de politiek, op contracten, en kan ze haar aanwezigheid in een bepaald grondgebied doen gelden. In dat gebied verzet zij zich tegen de Staat. Het gaat daarbij niet om de aanwezigheid van de maffiaorganisatie op nationaal gebied of in een grote stad, maar veeleer in kleine dorpen en steden. Als men inzoomt, dan wordt duidelijk hoe in die gebieden een gemeentesecretaris lid is van een maffiaorganisatie, en dat de maffiaorganisatie beslist wie er in de gemeenteraad wordt gekozen, dat de maffiaorganisatie de bedrijven in het gebied beheert, de banen vergeeft, de middelen verschaft voor het bouwen van de basisschool en de voetpaden. In die gebieden is de maffia sterker dan de overheid. In die gebieden is de aanwezigheid van maffia-organisaties zo sterk dat zij in feite alle segmenten, alle onderdelen van de

verzorgingsstaat beïnvloedt. Artikel 416bis cp is ontworpen voor dit verschijnsel.'

3.2.5 Opmerkingen van geïnterviewde deskundigen

Aan de geïnterviewde Italiaanse deskundigen is gevraagd wat hun persoonlijke visie en de algemene visie van hun beroepsgroep is op artikel 416bis cp en wat de toegevoegde waarde is van deze bepaling.

De geïnterviewden onderstrepen unaniem het belang van artikel 416bis cp als instrument om maffiaorganisaties aan te pakken. De kracht van de bepaling zit hierin dat de drempel voor de strafbaarheid naar voren wordt gehaald én dat de bepaling zich richt op de organisatie zelf en niet alleen op het individuele lid daarvan. Eén van de rechters gaf aan:

'Het sterke punt van artikel 416bis cp is dat de activiteiten van de organisatie an sich moeten worden bestraft, ook als er geen misdrijven zoals moord, drugshandel of afpersing worden gepleegd. Het is het bestaan van de maffiaorganisatie zelf dat strafbaar is. Dat maakt het mogelijk om die organisatie zelf een halt toe te roepen. Dat alleen al is erg belangrijk. De kern van de bepaling ligt hierin dat dergelijke organisaties de Staat willen vervangen met als doel geld te verdienen, en de bepaling is daarop gericht. Daarin zit de kracht van de bepaling. Het is daarbij niet alleen een kwestie van straffen; in het collectieve geheugen van de bevolking moet duidelijk zijn dat personen die zich tegen de Staat keren met als doel de bevolking te plunderen en die bevolking angst inboezemen door het gebruik van wapens, bedreigingen, overvallen en moorden, een antistaat vormen en een bedreiging vormen voor de Staat. De maffia is tegen, en staat buiten de Staat.'

Eén van de officieren van justitie beschouwt de noodzaak van de strafbepaling ook vanuit een culturele invalshoek:

'Op ons grondgebied, vroeger en nu, wordt een verbod niet zonder meer opgevolgd. Een regel die geen sanctie heeft, interpreteert de gemiddelde Italiaan als een advies. Als een groep mensen zich inzet voor het kwade, dan heeft dat een grotere intimiderende werking dan wanneer individuen dat doen. Een stabiele groep is in staat om in te grijpen. De organisatie op zichzelf versterkt de groep, zelfs zonder dat die organisatie concrete delicten pleegt.'

Hij noemt het volgende voorbeeld:

'Als ik in een kleine stad deel uitmaak van een groep camorristen en we plegen met z'n tienden misdrijven, dan is dat één ding. Als de priester ook deel uitmaakt van die groep, ook al pleegt hij zelf geen misdrijven, maar de bevolking weet dat hij deel uitmaakt van de groep, dan neemt daarmee de

macht van de groep toe. Als de politieagent, de rechter, de apotheker, de bankdirecteur er ook bij zijn, wordt die groep versterkt. De bevolking is bang voor hen, ook als zij zelf niets doen. Dit is een fundamenteel aspect dat moet worden begrepen. De kracht van de groep ligt in de kracht van de individuele leden tezamen. Dus beschikbaar zijn is al een misdaad.'

Een van de advocaten kwalificeert de criminele maffiaorganisatie als een bijzondere categorie van misdaad. Het gaat niet alleen om georganiseerde misdaad, maar om 'gekwalficeerde georganiseerde misdaad', gekwalficeerd door het 'maffia-zijn':

'Dat maffia-zijn houdt in dat die organisatie niet alleen stabiel is en een eigen interne organisatiestructuur heeft – er is dus een leider, er zijn vennoten, er zijn mensen die werken, coördineren en controleren – maar ook dat die organisatie controle uitoefent over een grondgebied waar zij het leven van mensen conditioneert door het simpele feit dat zij bestaat. In die omgeving weet men dat men bepaalde dingen niet doet of dat men iemands toestemming moet hebben. Als men dat niet doet, bestaat er angst voor de consequenties. Maffia is het vermogen om een gebied te controleren en te beheersen.'

Een andere officier van justitie wijst erop dat de strafmaat voor het delict dan wel erg hoog is, maar dat dit type delict rechtvaardigt dat de kwestie van de strafmaat anders moet worden beschouwd:

'Maffiosi hebben bepaalde bijzondere kenmerken. Ze zijn lid van een organisatie waaruit ze alleen stappen als ze weten dat ze zullen sterven of omdat ze tot inkeer komen. Maar degenen die gaan samenwerken met justitie zijn meestal geen echte spijtoptanten. Daarom is het ook noodzakelijk om de controle op die personen ook na detentie te blijven voortzetten. Daarbij moet recidive met een hoge straf worden bestraft. Ik kan mij geen maffioso herinneren die geen berouw heeft getoond en die niet weer maffioso is geworden nadat hij uit de gevangenis is gekomen.'

Over de juridische vormgeving van de bepaling zijn alle geïnterviewde deskundigen positief en zij geven aan dat er op dit punt vanuit de rechtspraak geen behoefte bestaat om die norm aan te passen. Daarbij geven meerdere gesprekspartners aan dat de juridische vormgeving van een strafbepaling op zichzelf echter nog weinig zegt over de toegevoegde waarde van die bepaling voor de samenleving. Die waarde hangt er vooral vanaf hoe die norm in de praktijk wordt gehanteerd.

Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat de praktijk vrij algemeen goed uit de voeten kan met artikel 416bis cp, maar dat de concrete invulling van de open normen geregeld leidt tot discussies. Het komt daarbij vooral aan op eenduidige rechtspraak van het cassatiehof. Die moet voldoende handvatten bieden aan de feitenrechtspraak en dat lukt niet altijd. Eén van de cassatierechters illustreert dit door te wijzen op de situatie waarin er wel bewijs bestaat dat een inwijdingsritueel

heeft plaatsgevonden, maar er onvoldoende concreet bewijs bestaat voor actieve deelname van een verdachte aan een maffiaorganisatie. In dat geval zou er volgens hem geen veroordeling moeten volgen voor dit delict. In een casus die aan het cassatiehof werd voorgelegd waarin dit speelde, verwees het hof echter enkel naar de omstandigheden van het geval (die zouden moeten uitwijzen of het bewijs voldoende is). Dat biedt de lagere rechtspraak volgens hem wat weinig houvast. Hij zegt:

'In de loop van de ontwikkeling van het antimaffiarecht werd duidelijk dat het recht altijd een systeem van communicerende vaten is. Daarom ontstond er een debat over de ondergrens van de strafbaarstelling. Men probeerde de grens van deelneming aan een maffiaorganisatie af te bakenen. Het is één ding om te zeggen dat de maffiaorganisatie bestaat uit de macht te intimideren, maar iets anders om te zeggen dat wie dan ook deel uitmaakt van die organisatie. Want "lid zijn" kan veel dingen omvatten, ook medeplichtigheid. In de loop van de tijd probeerde men de redelijkheid van het repressieve optreden weer enigszins terug te vinden.'

Eén van de officieren van justitie benadrukt eveneens de voortdurende noodzaak van een heldere interpretatie door het cassatiehof, waarbij kennis van het fenomeen van groot belang is. Hij wijst op recente rechtspraak waarbij een inwijdingsritueel uit Calabrië aan de orde komt. Het ging om een prik met een naald. Dat ritueel komt in Campanië niet voor. Dat betekent echter niet dat er in Campanië dan geen sprake is van een clan, want dat inwijdingsritueel is daar niet nodig.

Eén van de geïnterviewde advocaten wijst erop dat bij artikel 416bis cp in het bijzonder belangrijk is te begrijpen waar familie ophoudt en waar de maffia begint:

'Men loopt ofwel het risico om alles enkel als familie te beschouwen en dan klopt het niet. Of erger nog, we lopen het risico om alles als maffia te beschouwen en dan klopt het ook niet. We moeten in elk individueel geval naar de balans zoeken. Daarbij speelt de advocaat een belangrijke rol.'

Voor de vraag naar de ondergrens van strafrechtelijke aansprakelijkheid in concrete gevallen, blijft voortdurend onderwerp van (cassatie)rechtspraak. Eén van de cassatierechters wijst in dit verband op het algemeen gevoelde belang om de belangrijkste ervaringsregels op het gebied van verschijnselen die samenhangen met de maffia vast te leggen. Hij beschrijft hoe in de jaren '80 en '90 aan de hand van bepaalde indicatoren kon worden bepaald of iemand een 'man van eer' was binnen de Cosa Nostra. Ook blijkt uit de rechtspraak dat het afleggen van een eed in de regio Campanië geen betekenis meer heeft, terwijl die eed voor maffiaorganisaties in Calabrië juist nog steeds een belangrijke aanwijzing voor lidmaatschap van die organisaties is. Die kennis wordt opgedaan in gerechtelijke procedures, maar die kennis wordt niet gebundeld in een overzichtelijke en toegankelijke databank. Dat maakt het doorgronden van die indicatoren soms ongrijpbaar en vaak ook onnodig tijdrovend. Een dergelijke databank voor de

rechtspraak zou strafprocedures in maffiazaken volgens deze rechter aanmerkelijk transparanter kunnen maken, zeker bij artikel 416bis cp dat veel open normen bevat. Dit bevordert de rechtszekerheid.

In de interviews werd ook naar voren gebracht dat er een zekere tendens bestaat dat officieren van justitie de bepaling te snel ten laste leggen. Eén van de rechters noemt het voorbeeld van een lid van een maffiafamilie uit het zuiden van Rome die een journalist een kopstoot gaf tijdens een interview. Dat is mishandeling, maar die kopstoot werd door het OM gekwalificeerd als mishandeling met de strafverzwarende omstandigheid van de maffiamethode. Verondersteld werd dat de verdachte wilde laten zien dat hij de macht had binnen dit gebied. Het cassatiehof bevestigde de kwalificatie van het OM uiteindelijk. Volgens de geïnterviewde rechter was dat een ontoelaatbare uitbreiding van het concept van de maffiamethode. Hij stelt dat problemen met de bepaling echter meer voortkomen uit de toepassing ervan en niet uit de theoretische constructie: 'De regel is goed doordacht door mensen die het fenomeen maffia goed hadden bestudeerd.'

Volgens advocaten leidt de ruime toepassing van de bepaling in de praktijk 'regelmatig' tot een disproportionele beperking van de rechten van burgers, omdat bij verdenking van artikel 416bis cp ook bijzondere strafprocesrechtelijke bepalingen gaan gelden.

'De bepaling wordt op die manier vaak als instrument gebruikt om verdachten te stimuleren mee te werken met justitie, want de toepassing van het artikel brengt een groot risico mee voor de verdachte maar het biedt hem tegelijkertijd de kans op meer bescherming als hij kroongetuige wordt. Maffiosi maken dan een kansberekening.'

Het beeld dat door de praktijkjuristen wordt geschetst, wordt bevestigd in wetenschappelijke verhandelingen die de interpretatie van de bestanddelen van artikel 416bis cp betreffen. Ook daarin wordt gewezen op de steeds grotere reikwijdte die de bepaling heeft gekregen en de risico's (met name in het licht van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel) die daarmee verbonden zijn.²⁷⁰ Eén van de geïnterviewde hoogleraren gaf aan dat in de wetenschap momenteel wat debat bestaat over de introductie van een nadere differentiatie in de interne deelnemingsvormen (lid 1 en 2); sommige wetenschappers bepleiten een afzonderlijke bepaling op te stellen voor de deelnemer die enkel een inwijdingsritueel heeft doorlopen maar die niet actief is geweest binnen de maffiaorganisatie. Daarnaast stellen sommige wetenschappers dat de maffiamethode (lid 3) verruimd zou moeten worden en dat die ook de methode van corruptie zou moeten omvatten. Vooralsnog hebben die suggesties niet geleid tot wetgevingsinitiatieven.

²⁷⁰ Zie m.n. Pomanti 2017 en Turone 2015, p. 5.

3.3 De strafbaarheid van facilitators

3.3.1 Externe deelneming

Het bestanddeel ‘deel uitmaakt van’ van artikel 416bis lid 1 cp kent een eigen, feitelijke betekenis die losstaat van het juridische leerstuk ‘(algemene) deelneming’, dat ziet op bijvoorbeeld medeplegen en medeplichtigheid. Het specifieke Italiaanse leerstuk van de ‘externe deelneming’ (*concorso esterno*) betreft daarentegen juist vormen van algemene deelneming (vooral medeplichtigheid) in combinatie met deelneming aan een maffiaorganisatie in de zin van artikel 416bis lid 1 cp. Centraal daarbij staat de rol van de buitenstaander die door middel van algemene deelnemingsgedragingen (vooral medeplichtigheid) de maffiaorganisatie van buitenaf ondersteunt. Dit betreft een leerstuk dat volledig in de rechtspraak en de doctrine tot ontwikkeling is gekomen.²⁷¹ Het debat daarover betrof allereerst de vraag of het wetboek een basis biedt voor strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens deze externe deelneming, en – toen die vraag bevestigend werd beantwoord door het cassatiehof – de vraag wat dan de ondergrens van die strafrechtelijke aansprakelijkheid is.

Voor een goed begrip van de discussie over externe deelneming is een korte beschrijving van de Italiaanse algemene deelnemingsregeling van belang, omdat deze fundamenteel verschilt van de Nederlandse.

De algemene deelnemingsregeling

Vooropstaat dat het Italiaanse strafrecht een onderscheid maakt tussen ‘noodzakelijke deelneming’ (*concorso necessario*) en ‘eventuele deelneming’ (*concorso eventuale*). Van noodzakelijke deelneming is sprake in geval van een delict dat slechts door meerdere personen kan worden gepleegd, zoals het geval is bij verenigingsdelicten. De doctrine spreekt van eventuele deelneming wanneer de bestanddelen van een zelfstandige strafbaarstelling in een concreet geval worden vervuld door meerdere personen terwijl datzelfde delict ook door één persoon kan worden gepleegd. Wij zouden het laatstgenoemde algemene deelneming noemen; het betreft hier een uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid ten aanzien van gedragingen die zonder die deelnemingsregeling niet strafbaar zouden zijn.

De Italiaanse regeling van de eventuele deelneming is neergelegd in artikel 110 cp. Dit artikel bepaalt dat wanneer meerdere personen deelnemen aan hetzelfde delict, elk van hen onderworpen is aan de straf die op dat delict is gesteld.²⁷² De tekst van de bepaling laat zien dat de Italiaanse regeling op een ander model is gebaseerd dan de Nederlandse. Waar naar Nederlands recht de verschillende deelnemingsgedragingen afzonderlijk zijn gecategoriseerd

²⁷¹ Zie ook: Visconti 2003.

²⁷² ‘Quando più persone concorrono nel medesimo reato, ciascuna di esse soggiace alla pena per questo stabilita, salve le disposizioni degli articoli seguenti.’ De daarna volgende bepalingen betreffen alleen de relevante strafverzwarende en strafverminderende omstandigheden. Die blijven hier verder buiten beschouwing.

(medeplegen, doen plegen, uitlokking, medeplichtigheid), is dat in het Italiaanse strafrecht niet het geval. De Italiaanse regeling hanteert een monistisch systeem (*sistema unitario*), dat wil zeggen: alle causale bijdragen aan een delict gelden als (even) gewichtige deelnemingsgedragingen en worden niet onderscheidend gekwalificeerd. Het voorgaande betekent dus ook dat het Italiaanse recht geen onderscheid maakt tussen plegers en deelnemers; iedere persoon die een bijdrage levert aan een gemeenschappelijk zelfstandig delict is dader, en voor iedere dader geldt hetzelfde strafmaximum. Een eventueel relevant verschil in de strafwaardigheid van ieders concrete bijdrage aan het delict komt uitsluitend bij de straftoemeting aan de orde.²⁷³

Vanzelfsprekend komt in een monistisch deelnemingsstelsel als het Italiaanse de nadruk sterk te liggen op het causaal verband tussen de deelnemingsgedraging en het zelfstandige (grond)delict. De tekst van artikel 110 cp dwingt daar ook toe; centraal staat immers het ‘bijdragen aan’.

Het nader invullen van die causaliteit liet de wetgever over aan de rechtspraak. Die ontwikkelde vervolgens een onderscheid tussen materiële (of: fysieke) deelneming, en morele (of: psychische) bijdragen aan een delict.²⁷⁴ Voor beide deelnemingsvormen geldt als voorwaarde voor strafbaarheid dat het moet gaan om een ‘effectieve causale bijdrage’ aan het gronddelict. Dit begrip wordt zo ingevuld dat de bijdrage van de deelnemer een onmisbare schakel moet vormen in de reeks gebeurtenissen die hebben geleid tot het zelfstandige delict (*conditio sine qua non*). Bijdragen die kunnen worden weggedacht uit die reeks gebeurtenissen zijn niet strafbaar. De rechtspraak neemt inmiddels aan dat materiële bijdragen die hebben geleid tot een effectieve ‘versterking’ of ‘vergemakkelijking’ van het zelfstandige delict (*causalità c.d. agevolatrice o di rinforzo*) eveneens als causaal relevante deelnemingsgedragingen moeten worden aangemerkt.²⁷⁵ Ook morele deelneming wordt ruim uitgelegd; de rechtspraak laat zien dat die deelnemingsvorm vrij gemakkelijk wordt aangenomen in gevallen waarin bewezen kan worden dat de uitvoerder van het gronddelict zich daadwerkelijk gesteund

²⁷³ Dit wordt ook vereist door art. 133 cp (dat algemene regels geeft voor de rechterlijke straftoemeting) en mogelijk gemaakt door art. 114 cp (dat een strafverminderingsgrond bevat voor minder relevante deelnemingsbijdragen). Fiandaca schrijft dan ook dat het onderscheid tussen primaire en secundaire deelnemingsvormen weliswaar via de voordeur is verdwenen, maar is teruggekomen via het raam: ‘(...) *la distinzione tra compartecipazione primaria e secondaria, uscita per dir così dalla “porta” (cioè dall’art. 110), è rientrata attraverso la “finestra” (...)*’. (Fiandaca & Musco 2019, p. 517). Men spreekt wel van een ‘gedifferentieerd systeem in de praktijk’ (Nisco 2018, p. 138, Mantovani 2017, p. 507).

²⁷⁴ Bij morele deelneming (*concorso morale*) gaat het om het geven van een psychologische impuls aan een grondfeit dat door een ander wordt uitgevoerd. Zie Fiandaca & Musco 2019, p. 531.

²⁷⁵ Voor materiële bijdragen is in de rechtspraak dit criterium gaan gelden. Dat maakt dat een overbodige ondersteunende bijdrage in beginsel ook strafbaar is. Voor morele deelneming geldt het criterium van de *conditio sine qua non*. Zie Fiandaca & Musco 2019, p. 525-526 en Nisco 2018, p. 138 met verwijzing naar Cassatiehof 27 november 2013, nr. 48243 en Cassatiehof 15 februari 2017, nr. 16632.

voelde door de psychische bijdrage van de deelnemer.²⁷⁶ Het voorgaande maakt dat de algemene deelnemingsregeling een zeer groot bereik heeft.²⁷⁷

Afgezien van de vereiste (objectieve) causale deelnemingsgedraging en de pluraliteit van deelnemende personen, gelden als overige vereisten voor strafbare deelneming dat er sprake moet zijn van de verwezenlijking van een zelfstandig gronddelict²⁷⁸ en dat de deelnemer zowel opzet moet hebben op zijn deelnemingsgedraging, alsook opzet op het zelfstandige gronddelict.²⁷⁹

Het fundamentele verschil tussen de Italiaanse en de Nederlandse deelnemingsregeling maakt dat de talloze en intense debatten die veel over zeer specifieke onderdelen van de externe deelneming in de Italiaanse rechtspraak en wetenschap hebben plaatsgevonden, niet in directe zin van betekenis (kunnen) zijn voor Nederland. De ontwikkeling van dit leerstuk en de discussies daarover worden daarom op hoofdlijnen besproken.

De ontwikkeling van externe deelneming in de rechtspraak

Met de invoering van artikel 416bis cp werd het deel uitmaken van een maffiaorganisatie – een delict dat uitgaat van noodzakelijke deelneming – strafbaar. Niet expliciet strafbaar gesteld werd het verlenen van diensten aan leden van een maffiaorganisatie – met name in de vorm van medeplichtigheid – door buitenstaanders. Die strafwaardige gedraging deed zich in 1982 echter al frequent voor. Dat maakte dat kort na de inwerkingtreding van artikel 416bis cp de vraag opkwam of deze facilitators strafrechtelijk aansprakelijk konden worden gesteld op grond van de algemene deelnemingsregeling van artikel 110 cp in samenhang met artikel 416bis cp. Die vraag werd verschillend beantwoord. Aanvankelijk stelde een aantal strafrechtsgeleerden en rechters dat de *codice penale* geen basis biedt voor strafbaarheid van deze ‘externe deelneming’ via de genoemde bepalingen. Zij stelden dat op grond van artikel 110 cp eerst sprake is van strafbare deelneming indien meerdere personen een bijdrage leveren ‘aan hetzelfde delict’ (*nel medesimo reato*). In geval van artikel 416bis cp zou dit betekenen dat de externe deelnemer dezelfde bestanddelen zou moeten vervullen als de noodzakelijke deelnemer, dat wil zeggen: hij moet een causale bijdrage leveren aan de verwezenlijking van de doelstellingen van een maffiaorganisatie middels de maffiamethode, en hij moet het opzet hebben om deel uit te maken van de maffiaorganisatie, evenals het oogmerk om de doelstellingen van die organisatie door middel van de maffiamethode te realiseren.²⁸⁰ De positie van de externe

²⁷⁶ Nisco 2018, p. 140-141.

²⁷⁷ Een deel van de doctrine stelt dat de regeling op gespannen voet staat met het legaliteitsbeginsel. Zie Fiandaca & Musco 2019, p. 517-518.

²⁷⁸ Dit is het accessoriteitsvereiste. Het kan gaan om een voltooid delict of een voltooide strafbare poging. Een enkel akkoord tot het plegen van een delict of een poging tot uitlokking is onvoldoende voor algemene deelneming. Zie Marinucci, Dolcini & Gatta 2019, p. 524-525 en Fiandaca & Musco 2019, p. 524.

²⁷⁹ Marinucci, Dolcini & Gatta 2019, p. 523 e.v. en Fiandaca & Musco 2019, p. 535 e.v.

²⁸⁰ De rechtspraak sprak voor wat betreft het subjectieve vereiste van: ‘de bewuste wil om deel te nemen aan de criminele organisatie met het oogmerk om bepaalde doelstellingen te

deelnemer overlapt daarmee volledig met die van de interne deelnemer; men kan derhalve niet strafbaar zijn aan het delict genoemd in artikel 416bis cp anders dan door lid te zijn van die organisatie.²⁸¹ Ter verdere onderbouwing van die stelling werd gewezen op de reeds bestaande wettelijke voorzieningen voor begunstiging aan een maffiaorganisatie.²⁸² Zou eventuele deelneming aan het delict genoemd in artikel 416bis cp strafbaar zijn, dan zouden die bijzondere strafbepalingen overbodig zijn. Daaruit zou volgens de betreffende auteurs en rechters moeten worden afgeleid dat de wetgever de strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens externe deelneming via artikel 110 cp kennelijk niet had gewild.²⁸³

Deze opvatting, die werd ondersteund door enkele van de zeven strafkamers van het cassatiehof²⁸⁴, werd niet door de meerderheid van de feitenrechters en andere strafkamers van het cassatiehof gevolgd. In 1994 werd de kwestie daarom voorgelegd aan het hoogste Italiaanse rechtscollege: de Grote Kamer (*sezioni unite*) van het cassatiehof. In het hierop volgende *Demistry*-arrest stelde dit college voorop dat een strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens eventuele deelneming aan delicten die worden gekenmerkt door noodzakelijke deelneming in beginsel mogelijk is.²⁸⁵ Die ruimte bestaat in gevallen waarin sprake is van zogenaamde ‘atypische gedragingen’ (*condotte atipiche*), oftewel deelnemingsgedragingen waarmee niet alle bestanddelen van het gronddelict worden vervuld. Welnu, in geval van artikel 416bis cp betreft de ‘typische delictsgedraging’ (*condotta tipica*) het deel uitmaken van de maffiaorganisatie. ‘Deel uitmaken’ houdt in dat er sprake moet zijn van een zekere samensmelting van de noodzakelijke deelnemer met de organisatie, zodanig dat hij er feitelijk onderdeel van is, er een vast lid van is, en bepaalde taken uitvoert.²⁸⁶ De noodzakelijke deelnemer behoort daarmee tot het duurzame organisatieverband (de *stabile permanenza del vincolo associativo*) en draagt met zijn bewuste en gewilde lidmaatschap (de zogenaamde *affectio societatis*) opzettelijk bij aan de uiteindelijke verwezenlijking van de doelstellingen van de criminele groepering.²⁸⁷ De externe deelnemer, daarentegen, verricht niet deze ‘typische delictsgedraging’, omdat hij geen lid is van de organisatie en dat ook niet wil zijn; hij ondersteunt de

verwezenlijken en met de voortdurende bewustheid van elke deelnemer dat hij deel uitmaakt van een criminele groepering en dat hij beschikbaar is handelingen te verrichten ter verwezenlijking van de criminele doelstellingen door middel van iedere gedraging die geschikt is de organisatie te behouden of te versterken’ (Cassatiehof (Grote Kamer) 5 oktober 1994 (*Demistry*), *Il Foro italiano* 1995, II, 423).

²⁸¹ Fiandaca & Musco 2019, p. 560 met verwijzing naar Visconti 2003. Relevante rechtspraak waarin het bestaan van deze strafrechtelijke aansprakelijkheid via de algemene deelnemingsregeling werd ontkend betreft o.a. het arrest van het cassatiehof van 14 juli 1987, nr. 9082 (*Cillari*), het arrest van datzelfde hof van 27 juni 1989, nr. 8864 (*Agostani*) en Cassatiehof 27 juni 1994, nr. 2342 en nr. 2348 (*Abbate e Clementi*).

²⁸² Zie art. 418 cp en 7 en 8 van het Wetsbesluit van 13 mei 1991, nr. 152, omgezet met de Wet van 12 juli 1991, nr. 203. Met deze bepalingen kan overigens niet dezelfde hoge straf worden opgelegd die wel mogelijk is op grond van art. 416bis cp.

²⁸³ Cassatiehof (Grote Kamer) 5 oktober 1994 (*Demistry*), *Il Foro italiano* 1995, II, 432.

²⁸⁴ O.a. Cassatiehof 14 juli 1987, nr. 8092 (*Cillari*) en Cassatiehof 27 juni 1989, nr. 8864 (*Agostani*).

²⁸⁵ Cassatiehof (Grote Kamer) 5 oktober 1994 (*Demistry*).

²⁸⁶ *Idem*, p. 435-436: ‘*deve “rispecchiare un grado di compenetrazione del soggetto con l’organismo criminale, tale da potersi sostenere che egli, appunto, faccia parte di esso, vi sia stabilmente incardinato, con determinati, continui, compiti anche per settori di competenza”*’.

²⁸⁷ *Ibid.*

typische delictsgedraging echter wel door het leveren van een incidentele, in tijd beperkte bijdrage aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de organisatie. Die bijdrage moet het mogelijk maken dat de noodzakelijke deelnemers hun typische delictsgedraging kunnen voortzetten. Daarmee is er volgens het hoogste rechtscollege geen sprake van overlap tussen beide deelnemingsvormen, maar gaat het bij interne en externe deelneming om twee op zichzelf staande en verschillende strafrechtelijke noties. Het feit dat de interne deelnemer opzet heeft op het deel uitmaken van de organisatie en de buitenstaander dat opzet juist niet heeft, staat volgens de Grote Kamer vervolgens niet in de weg aan strafrechtelijke aansprakelijkheid op grond van artikel 110 jo. 416bis cp, omdat de eventuele (externe) deelnemer een meer algemene opzet (*dolo generico*) mag hebben ten aanzien van een gronddelict dat een specifiek opzetvereiste (*dolo specifico*, oogmerk) bevat, mits een van de andere deelnemers met dat vereiste oogmerk handelt.²⁸⁸ Het is dus voldoende wanneer de externe deelnemer zich ervan bewust is geweest dat anderen, aan wie hij zijn bijdrage leverde, deel uitmaakten van de maffiaorganisatie, dat ook wilden en dat die interne deelnemers handelden met het oogmerk om de doelstellingen van de organisatie te realiseren.²⁸⁹ Ook wanneer de externe deelnemer zelf handelt met het oogmerk om bij te dragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de maffiaorganisatie maar niet het opzet heeft om zelf deel uit te maken van die organisatie, kan er sprake zijn van externe deelneming, mits zijn bijdrage effectief is geweest.²⁹⁰

Sinds het arrest *Demistry* zijn bijdragen van facilitators via externe deelneming aan een maffiaorganisatie in Italië strafbaar op grond van artikel 110 jo. 416bis lid 1 cp. Deze buitenstaanders zijn daarmee onderworpen aan dezelfde forse strafminima en -maxima als leden van een maffiaorganisatie.²⁹¹ Daarom concentreerde de rechtspraak zich vervolgens vooral op het bepalen van de ondergrens van die strafrechtelijke aansprakelijkheid, die immers verder verwijderd ligt dan de bijdrage van noodzakelijke (interne) deelnemers aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de maffiaorganisatie. De ontwikkeling van die afgrenzing leidde opnieuw tot veel debat in de rechtspraak. Belangrijke arresten zijn het al genoemde *Demistry*-arrest, en de daaropvolgende arresten *Carnevale* (2002²⁹²) en *Mannino* (2005²⁹³). Zo betrof één van de belangrijke kwesties waarover debat ontstond de vraag wanneer er sprake is van een causaal relevante bijdrage. Dat ligt bij eventuele deelneming aan een (voortgaande) maffiaorganisatie nog niet zo eenvoudig; het betreft hier immers geen gevolgsdelict en dat maakt het uitgangspunt van de

²⁸⁸ Idem, p. 437.

²⁸⁹ Idem, p. 437.

²⁹⁰ Idem, p. 438.

²⁹¹ De wet somt een aantal strafbepalende omstandigheden op. Daarbij geldt dat de rechter niet gehouden is de strafverminderende omstandigheden toe te passen. Gesteld wordt dan ook wel dat overwegingen van crimineel politieke aard een rol hebben gespeeld in de vormgeving van externe deelneming als vorm van strafrechtelijke aansprakelijkheid. Vgl. de kritische annotatie bij het arrest *Demistry* van G. Insolera, 'Il concorso esterno nei delitti associativi: la ragione di Stato e gli inganni della dogmatica', *Il Foro Italiano* 1995, p. 424.

²⁹² Cassatiehof (Grote Kamer) 30 oktober 2002 (*Carnevale*), *Il Foro Italiano* 2003, p. 453-482.

²⁹³ Cassatiehof (Grote Kamer) 12 juli 2005 (*Mannino*), *Il Foro Italiano* 2006, p. 80-104.

conditio sine qua non lastig toepasbaar.²⁹⁴ Inmiddels geldt sinds het arrest *Mannino* als vast criterium dat de externe deelnemer een concrete, specifieke, bewuste en gewilde bijdrage moet hebben geleverd die effectief is geweest voor het behoud of de versterking van de maffiaorganisatie (of bij omvangrijke organisaties als Cosa Nostra: van een bepaald onderdeel of een bepaalde bedrijfstak of grondgebied), ongeacht of die bijdrage incidenteel is of enige tijd voortduurt. De enkele beschikbaarheid van een buitenstaander om een bijdrage te leveren aan de organisatie zonder dat het tot enige concrete actie komt, is onvoldoende.²⁹⁵ Ook over de invulling van het subjectief vereiste ontstond uiteenlopende rechtspraak.²⁹⁶ Sinds de arresten *Carnevale* en *Mannino* stelt de Grote Kamer dat het (meer dan voorwaardelijke) opzet van de *extraneus* gericht moet zijn op het leveren van een bijdrage aan het behoud of de versterking van de maffiaorganisatie, én dat hij het oogmerk moet hebben de doelstellingen van die organisatie te verwezenlijken.²⁹⁷

Toetsing door het EHRM: Contrada tegen Italië

De binnenlandse controverse over externe deelneming werd in 2015 onderdeel van een arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.²⁹⁸ In de onderliggende strafzaak stond Bruno Contrada – een hooggeplaatste politiefunctiearis, vervolgens werkzaam als lid van de antimaffiacommissie²⁹⁹ en daarna plaatsvervangend directeur van de civiele geheime dienst (SISDE³⁰⁰) – terecht wegens externe deelneming aan de Siciliaanse Cosa Nostra. Hij werd verdacht van het doorspelen van informatie over lopende opsporingsonderzoeken en politieoperaties die zich richtten op bepaalde leden van de Cosa Nostra. Het betrof gedragingen die zouden hebben plaatsgevonden tussen 1979 en 1988. Na een veroordeling in eerste aanleg werd Contrada in hoger beroep vrijgesproken

²⁹⁴ In het arrest *Demistry* trachtte de Grote Kamer niettemin dichtbij dit criterium te blijven en oordeelde dat van relevante causaliteit slechts sprake kan zijn wanneer de criminele organisatie dankzij de (tijdelijke, beperkte) bijdrage van de buitenstaander kan ‘overleven’. Het hof spreekt van een ‘pathologische situatie’ (*una fase patologica*), van ‘*fibrillazione*’. Cassatiehof (Grote Kamer) 5 oktober 1994 (*Demistry*), *Il Foro Italiano*, p. 442 (r.o. 6, onder c). In de navolgende arresten *Carnevale* en *Mannino* nam de Grote Kamer evenwel weer afstand van dit (wel erg strikte en daarom in de praktijk niet goed werkbare) criterium.

²⁹⁵ Cassatiehof (Grote Kamer) 30 oktober 2002 (*Carnevale*), *Il Foro Italiano* 2003, p. 470.

²⁹⁶ In het arrest *Demistry* overwoog het hof dat het opzet van de externe deelnemer slechts gericht hoefde te zijn op het leveren van een causale bijdrage aan het voortbestaan van de maffiaorganisatie en dat hij zich daarbij bewust moest zijn van de door de organisatie gebruikte maffiamethode en de te verwezenlijken doelstellingen.

²⁹⁷ Cassatiehof (Grote Kamer) 30 oktober 2002 (*Carnevale*), *Il Foro Italiano* 2003, p. 467 en Cassatiehof (Grote Kamer) 12 juli 2005 (*Mannino*), *Il Foro Italiano* 2006, p. 97. Een en ander werd ook bevestigd door het cassatiehof in de arresten tegen politicus Dell’Utri in 2012 en in 2014. In het arrest uit 2014 overweegt het hof dat: ‘de externe deelnemer, ofschoon hij niet beschikt over een *affectio societatis*, zich bewust moet zijn van de methoden en doelstellingen van de organisatie (...) en zich volledig rekenschap moet geven van het effectieve causale verband tussen zijn ondersteunende gedragingen waardoor de organisatie in stand blijft of wordt versterkt.’ (Cassatiehof 9 mei 2014, nr. 28225, p. 59).

²⁹⁸ EHRM 14 april 2015, appl.nr. 66655/13 (*Contrada/Italië*), r.o. 66.

²⁹⁹ *Alto commissariato per la lotta alla mafia*.

³⁰⁰ *Servizio per le informazioni e la Sicurezza Democratica*.

door het gerechtshof van Palermo. Dat arrest werd in cassatie vernietigd. Na terugwijzing kwam het Palermitaanse gerechtshof alsnog tot een veroordeling. Nadat het daaropvolgende cassatieberoep werd afgewezen, zocht Contrada zijn heil in Straatsburg, en met succes. Het EHRM oordeelde dat er sprake was van een schending van het legaliteitsbeginsel (art. 7 EVRM) omdat de relevante ontwikkeling en precisering van de strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens externe deelneming aan een maffiaorganisatie pas ná de hem verweten gedragingen in de rechtspraak tot ontwikkeling was gekomen. Voorafgaande aan het *Demistry*-arrest (1994) was er dan al wel rechtspraak, maar die rechtspraak was inconsistent waardoor het delict in kwestie voor de verzoeker onvoldoende duidelijk en voorzienbaar was geweest. De laatstgenoemde kon daardoor niet op de hoogte zijn van de strafbaarheid van de gedragingen waarvoor hij werd vervolgd.³⁰¹

Het Straatsburgse arrest werd in Italië met enige scepsis ontvangen. Volgens critici vond de inkadering van de strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens externe deelneming dan wel plaats sinds het arrest *Demistry*, maar die rechtspraak was niet anders dan een voortbouw op de wettelijke basis die reeds voortvloeit uit artikel 110 jo. 416bis cp.³⁰² In op het *Contrada*-arrest volgende uitspraken van het cassatiehof oordeelden diverse strafkamers van het hof overeenkomstig die kritiek en stelden dat er geen sprake is van een schending van het nationale legaliteitsbeginsel zoals dit is geformuleerd in artikel 25 van de Italiaanse Grondwet.³⁰³ Ook die rechtspraak was evenwel niet consistent. De rechtsvraag werd voorgelegd aan de Grote Kamer, die dezelfde stellingname bevestigden en overwogen dat het Straatsburgse arrest in de zaak *Contrada* buiten die concrete zaak geen algemene toepassing vindt.³⁰⁴

Op dit moment legt het Italiaanse openbaar ministerie nog regelmatig externe deelneming aan een maffiaorganisatie ten laste. Toch is het debat daarover nog niet ten einde en worden de criteria voortvloeiend uit het *Mannino*-arrest verschillend uitgelegd en toegepast door feitenrechters. Voor veel magistraten die zich geconfronteerd zien met personen ten aanzien van wie wel kan worden bewezen dat zij samenwerkten met de maffia maar niet dat hun bijdrage effectief

³⁰¹ Het Hof formuleert dit laatste overigens wel wat verhuld: *‘Il ricorrente non poteva dunque conoscere nella fattispecie la pena in cui incorreva per la responsabilità penale derivante dagli atti da lui compiuti.’* (EHRM 14 april 2015, appl.nr. 66655/13 (*Contrada/Italië*), r.o. 75). Letterlijk betekent dit dat de verzoeker niet de ‘straf’ kon kennen die hem zou kunnen worden opgelegd uit hoofde van een strafrechtelijke aansprakelijkheid voor de feiten die hij heeft begaan. Daarmee doelt het Hof waarschijnlijk (vooral) op de voorzienbaarheid van de strafbaarheid van die gedragingen.

³⁰² Zie Venturoli 2017, p. 335.

³⁰³ Cassatiehof 13 april 2016, nr. 18132, besproken door G. Ragusa en te raadplegen via archiviodpc.dirittopenaleuomo.org onder de titel ‘La corte di cassazione ritorna sul tema del concorso esterno in associazione mafiosa: infondata la questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di legalità e di ragionevolezza della pena’ (9 juni 2016). Ook: Cassatiehof 11 oktober 2016, nr. 44193 (*Dell’Utri*). In een arrest van het hof van 6 juli 2017 noemde de eerste kamer van het hof het arrest *Contrada* ‘niet uitvoerbaar en zonder strafrechtelijke gevolgen’ (*inesuigibile e improduttiva di effetti penali*).

³⁰⁴ Cassatiehof (Grote Kamer) 3 maart 2020, nr. 5844 (te raadplegen via giurisprudenzapenale.com).

is geweest voor de organisatie, zijn die criteria moeilijk verteerbaar.³⁰⁵ Volgens strafrechtgeleerde Venturoli zijn de inconsistenties dan ook niet zozeer te wijten aan het verschaffen van onvoldoende duidelijkheid door het cassatiehof, maar vooral het gevolg van waardenpluralisme onder feitenrechters: er zijn rechters die gevoeliger zijn voor het waarborgen van de rechten van het individu, en er zijn rechters die meer gebrand zijn op het voeren van een strijd tegen de maffia.³⁰⁶ Bij gebrek aan een bijzondere wettelijke regeling vinden beide typen magistraten ruimte om hun eigen (crimineel-politieke) voorkeur te laten doorschemeren. Daarom pleit een aantal praktijkjuristen en strafrechtswetenschappers voor een wettelijke regeling.³⁰⁷ Een expliciete wettelijke en goed begrensde strafbaarstelling zou de rechtszekerheid en de democratische legitimiteit van de strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens externe deelneming versterken.

Opmerkingen van geïnterviewde deskundigen

De geïnterviewde Italiaanse praktijkjuristen werd gevraagd naar de heersende mening binnen hun beroepsgroep over de strafbaarheid van facilitators op basis van externe deelneming. Niet alle geïnterviewden beantwoordden die vraag heel expliciet. Wel komt uit de gesprekken naar voren dat er zeer verschillend gedacht wordt over dit leerstuk en met name over de noodzaak van codificatie. Zo stellen de geïnterviewde rechters dat zij en veel van hun collega's weinig op hebben met de juridische constructie van externe deelneming omdat die tot verwarring leidt. Zij zien meer in de wettelijke strafverzwarende omstandigheid van artikel 416bis 1 cp, die zich eveneens richt op het faciliteren van de maffiaorganisatie (zie hierna in par. 3.3.3). Dat betreft een duidelijke bepaling. Zij wijzen erop dat de meeste problemen bij externe deelneming zich voordoen bij de vraag of iemand wel of niet deel uitmaakt van de organisatie. Eén van de rechters illustreerde dit probleem met een voorbeeld:

'In de jaren na het Mannino-arrest werd het opzetvereiste van externe deelneming nader ingevuld, maar werd het moeilijker de minimumgrens te vinden. Wat betekent het nu eigenlijk om lid te zijn van een maffiaorganisatie? Als het gaat om een hiërarchische maffiaorganisatie als de 'Ndrangheta, dan zijn er niveaus en rollen binnen de organisatie die in de loop der tijd aan de leden worden toegekend. Zo geldt de regel dat wanneer men promotie wil maken binnen de organisatie, men nuttig moet zijn geweest voor de groep en door de groep moet worden geaccepteerd. Problematisch zijn dan de gevallen waarin iemand wel een inwijdingsritueel heeft doorlopen, maar waarbij verder niets bekend is. Dat was eens het geval met een 20-jarige. Was die jongen nu een deelnemer en moest hem een straf van tussen de 15 en 20 jaar opgelegd worden? Over deze kwestie moest ik als cassatierechter oordelen. Als college stelden wij vast dat er in die situatie geen sprake is van interne deelneming. Dat leidde wel tot debat. Tegenstanders stelden dat de eed alleen al een

³⁰⁵ Venturoli 2017, p. 330 e.v.

³⁰⁶ Idem, p. 333.

³⁰⁷ O.a. Maiello 2009, p. 1352 en Fiandaca & Musco 2019, p. 561.

strafbare handeling is. Uiteindelijk wezen mijn collega's van de Grote Kamer een wat politieke uitspraak. Zij overwogen dat het beginsel van de ernst van de rechtsschending moet worden gewaarborgd en dat er concreet bewijs voorhanden moet zijn, maar dat men tegelijkertijd afhankelijk van de omstandigheden van het geval en ook de context van het gebied, ook een inwijdingsritueel als voldoende bewijs kan beschouwen voor een veroordeling. Dit onderwerp ligt daarmee nog wat open.'

Een andere rechter stelt dat de meest delicate situatie daarbij die van de advocaat is, waarbij de grens ligt bij wat een rechtmatige uitoefening van zijn beroep toelaat. Als een advocaat op de hoogte is van de handel en wandel van de organisatie, van financiële geldstromen en van contacten, is er sprake van gedrag dat niet langer professioneel is. In het licht van externe deelneming gaat het er dan om dat die persoon voortdurend ter beschikking staat van de organisatie. Ook de geïnterviewde advocaten wijzen erop dat de dreiging vervolgd te kunnen worden wegens externe deelneming het werk voor advocaten soms aanzienlijk risicovol kan maken, mede gezien de strafmaat. Er is hier sprake van een erg grijs gebied: waar ligt de grens tussen een wettige uitoefening van het recht op rechtsbijstand enerzijds en externe medeplichtigheid aan een maffiaorganisatie anderzijds?

Drie van de vijf geïnterviewde officieren van justitie geven aan dat de werkelijkheid van maffiagroeperingen dynamisch en veranderlijk is en dat het risico bestaat dat een preciezere wettelijke definitie van de (algemene) facilitator niet goed aansluit op de werkelijkheid. Dan komt het alsnog aan op rechterlijke interpretatie. De bestendige rechterlijke interpretatie die er nu is, biedt dan reeds de benodigde flexibiliteit. De twee andere officieren van justitie zien dat evenwel anders:

DDA-officier:

'De Italiaanse rechtspraak heeft een reeks gedragingen getypeerd die wij nu als externe deelneming bestraffen. Die zouden kunnen worden vastgelegd in een delictsomschrijving. Dan gaat het bijvoorbeeld om de relatie tussen ondernemer en maffiaorganisatie. Er zijn belangrijke rechterlijke uitspraken en een goede lezing van die arresten zou het mogelijk maken die gedragingen te moduleren. Hetzelfde geldt voor de verhouding tussen politicus en maffiaorganisatie. Hoe meer gedragingen wettelijk worden gedefinieerd, hoe beter dat ook vanuit het oogpunt van rechtszekerheid is, omdat de burger dan preciezer weet welk gedrag wordt bestraft. Voorts hangt het probleem van externe deelneming vooral samen met onze algemene deelnemingsregeling. Die is al sinds de jaren '30 van de vorige eeuw onderwerp van debat in de literatuur. Hoe meer de gedragingen wettelijk worden gedefinieerd, hoe minder ruimte er is voor externe deelneming en dat komt ten goede aan de rechtszekerheid.'

DDA-officier:

'Er is belangrijke rechtspraak voorhanden, die gecodificeerd moet worden. Dat zou een betere afgrenzing tussen strafbaar en niet strafbaar gedrag mogelijk maken en dat zou de rechtszekerheid van de burger ten goede komen.'

3.3.2 Artikel 416ter cp

Artikel 416ter cp betreft de strafbaarstelling van het ronselen van stemmen door de maffia ten behoeve van politici die vervolgens gunsten moeten verlenen aan de maffia (*scambio elettorale politico-mafioso*). De strafbaarstelling werd geïntroduceerd in 1992.³⁰⁸

De oorspronkelijke tekst luidde als volgt:

*'De straf voor artikel 416bis lid 1 is ook van toepassing op hen die de in artikel 416bis lid 3 bedoelde belofte van stemmen doet in ruil voor de uitbetaling van geld.'*³⁰⁹

Om meerdere redenen bleek die formulering niet effectief in de praktijk.³¹⁰ Sinds een wetwijziging in 2017³¹¹ luidt de huidige strafbepaling als volgt:

'Lid 1: Eenieder die ingaat op de belofte om stemmen te verkrijgen door middel van de in artikel 416bis, derde lid, bedoelde methoden, in ruil voor de betaling of de toezegging van de betaling van geld of een ander voordeel, wordt gestraft met een gevangenisstraf van zes tot twaalf jaar.

Lid 2: Dezelfde straf is van toepassing op eenieder die belooft stemmen te verkrijgen door middel van de in het eerste lid bedoelde methoden.'

De centrale strafbare gedraging bestaat uit de toezegging om stemmen te verwerven op de wijze genoemd in artikel 416bis lid 3 cp of in het aanvaarden van die toezegging, in ruil voor de uitbetaling of de belofte van uitbetaling aan de criminele organisatie van geldsommen of andere economisch waardeerbare gunsten. De toezegging moet concreet zijn en geschikt zijn om het akkoord te sluiten en het onderwerp daarvan moet voldoende nauwkeurig bepaalbaar zijn.³¹²

De bepaling stelt derhalve zowel degene die de belofte doet strafbaar, als degene die de belofte aanvaardt. Het gaat niet zozeer om een uitruil van toezeggingen met specifiek de maffia, maar met eenieder die electorale steun belooft door middel

³⁰⁸ Met de noodwet van 1992, nr. 306 die later werd omgezet met de Wet van 1992, nr. 356.

³⁰⁹ *'La pena stabilita dal primo comma dell'articolo 416-bis si applica anche a chi ottiene la promessa di voti prevista dal terzo comma del medesimo articolo 416-bis in cambio della erogazione di denaro.'*

³¹⁰ Maresca 2019, p. 50.

³¹¹ Wet van 2017, nr. 103.

³¹² Maresca 2019, p. 54.

van de maffiamethode.³¹³ Daarmee is ook een (derde) tussenpersoon die uit naam van een maffiaorganisatie handelt, strafbaar.³¹⁴ Wel moet het steeds enerzijds gaan om een persoon die geen deel uitmaakt van de maffiaorganisatie (een 'extraneus') en anderzijds om een lid van de maffiaorganisatie ('intraneus') die de organisatie kan vertegenwoordigen en binden dan wel een tussenpersoon die zich tussen het lid en de politicus plaatst.³¹⁵ Afgezien van de objectieve bestanddelen, moet opzet (*dolo generico*) worden bewezen. Dit opzet bestaat uit de wil de toezegging te aanvaarden en de wetenschap van de context waarin die toezegging wordt gedaan.³¹⁶

Artikel 416ter cp betreft een abstract gevaarzettingsdelict en een commissiedelict (*reato di mera condotta*). Het delict is voltooid wanneer de toezegging is verkregen, onafhankelijk van de eventuele verwezenlijking van die toezegging daarna.³¹⁷ Daarmee wil de bepaling de openbare orde, de democratische rechtsorde en de uitoefening van het stemrecht, het waarborgen van toegang tot de publieke organen op basis van gelijkheid en de juiste uitoefening en onpartijdigheid van het openbaar bestuur beschermen.³¹⁸ Het cassatiehof benadrukte in 2012 dat vooral de openbare orde geschaad kan worden door de verstrengeling van politiek en maffia.³¹⁹

Van belang voor deze bepaling is in het bijzonder een wet uit 2015 die het mogelijk maakt dat veroordeelden wegens dit delict worden uitgesloten van bepaalde voordelen in de tenuitvoerleggingsfase.³²⁰ Dat betekent concreet dat zij geen werk buiten de inrichting mogen verrichten, niet in aanmerking komen voor strafvermindering en alternatieve maatregelen zoals een proeftijd, huisarrest en het doorbrengen van de gevangenisstraf in een halfopen regime (*semilibertà*).³²¹

Tot slot nog een opmerking over de verhouding tussen de delictsgedraging genoemd in artikel 416ter cp en de hiervoor besproken externe deelneming aan een maffiaorganisatie. Van betekenis is hier het hiervoor besproken *Mannino*-arrest van het cassatiehof uit 2005.³²² Daarin overweegt het hof dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens externe deelneming aan een maffiaorganisatie ook van toepassing is op de situatie van een politiek-mafiose uitruil waarin de politicus geen lid is van de maffiaorganisatie (dat wil zeggen geen bestendig deel uitmaakt van de maffiagroepering en geen '*affectio societatis*' heeft) en de maffiaorganisatie in de context van verkiezingen begunstigt. Vereist is dat:

³¹³ Idem, p. 51.

³¹⁴ Idem, p. 51-52.

³¹⁵ Idem, p. 52-53.

³¹⁶ Idem, p. 54.

³¹⁷ Ibid.

³¹⁸ Idem, p. 52.

³¹⁹ Ibid. Met verwijzing naar een arrest van het Cassatiehof uit 2012, nr. 23186.

³²⁰ Wet van 23 februari 2015, nr. 19.

³²¹ Maresca 2019, p. 55.

³²² Cassatiehof (Grote Kamer) 12 juli 2005, nr. 33748.

- a. de begunstigende activiteiten van de politicus ten behoeve van de maffiaorganisatie van serieuze aard zijn en concreet zijn;
- b. er sprake is van een causaal verband. Dat wil zeggen dat de activiteiten die zijn toevertrouwd aan de politicus daadwerkelijk effectief en betekenisvol moeten zijn geweest voor het behoud of de versterking van de gehele maffiaorganisatie of van bepaalde onderdelen daarvan.³²³

Uit dit laatste blijkt dat de externe deelneming van een politicus aan een maffiaorganisatie een strafwaardiger feit is dan het enkele akkoord over stemmenwerving.³²⁴ Dit is dan ook de reden voor het naar beneden bijstellen van de wettelijke minimumstraf voor dit delict in 2014.³²⁵

Opmerkingen van geïnterviewde deskundigen

De geïnterviewde praktijkjuristen gaven aan dat artikel 416ter cp in de praktijk relatief weinig wordt toegepast. Die situaties doen zich dan ook slechts voor in verkiezingstijd. Bovendien is het niet altijd eenvoudig voldoende bewijs aan te leveren waaruit blijkt dat de beloofde stemmen daadwerkelijk deel uitmaakten van een uitruil. Twee officieren van justitie geven aan dat het openbaar ministerie nog wat experimenteert met de bepaling sinds de laatste wetswijziging. Eén van de advocaten vertelt dat de bepaling in Italië wel van belang is:

‘Vooral in Zuid-Italië conditioneert de maffia in wezen het functioneren van de Italiaanse overheid, evenals het kiesstelsel. Als een maffiaorganisatie een gebied controleert, kan zij stemmen naar rechts of links doen verschuiven, zodat pacten tussen politici om de politieke macht te grijpen, kunnen ontstaan. In die context is artikel 416ter cp belangrijk omdat dat het enige instrument is dat men heeft om die realiteiten te bestrijden. Die bepaling heeft hier dus een eigen, belangrijke functie.’

In de wetenschappelijke literatuur is uitvoerig stilgestaan bij de relatie tussen artikel 416ter, artikel 416bis cp en vooral de externe deelneming. De literatuur acht die verhouding problematisch. Dit betreft evenwel een complex technisch-juridisch debat dat op de specifieke onderdelen daarvan ziet en geen directe betekenis heeft voor Nederland. Voor een nadere bestudering daarvan wordt de lezer verwezen naar de betreffende literatuur.³²⁶

³²³ Maresca 2019, p. 56.

³²⁴ Visconti 2013 en Squillaci 2013.

³²⁵ Amarelli 2014, p. 21.

³²⁶ Zie o.m. (met verdere verwijzingen): Insolera 2019, Amarelli 2017, Balsamo 2012 en Maiello 2003.

3.3.3 Artikel 416bis 1 cp: strafverzwaring wegens begunstiging van een maffiaorganisatie

In 1991 werd de strafverzwarende omstandigheid wegens begunstiging van een maffiaorganisatie geïntroduceerd.³²⁷ De betreffende bepaling werd in 2018 in het wetboek van strafrecht ingevoegd, in artikel 416bis 1 cp.³²⁸ Dit artikel heeft tot doel als het ware het net van de antimaffiawetgeving te sluiten, door ook die personen strafrechtelijk aansprakelijk te stellen die weliswaar geen deel uitmaken van een maffiaorganisatie, maar die wel banden hebben met een maffiaorganisatie en die daarmee die organisatie begunstigen. De ratio van deze regeling betreft dus het bestrijden van elke (resterende, dat wil zeggen niet in andere bepalingen gevangen) maffia-activiteit.³²⁹

De bepaling betreft een onderdeel van het materieel strafrecht, maar heeft ook belangrijke procesrechtelijke consequenties. Indien er een verdenking plaatsvindt wegens artikel 416bis 1 cp, dan is de gespecialiseerde officier van justitie van de DDA van het betreffende arrondissement bevoegd daarnaar onderzoek te doen en zijn de ver(der)gaande bevoegdheden mogelijk die deel uitmaken van het procesrechtelijke antimaffiarecht van toepassing (zie hierna hoofdstuk 4).

De tekst van artikel 416bis 1 cp luidt als volgt:

‘(...) de straf voor feiten waarop een andere straf dan levenslange gevangenisstraf staat en die zijn begaan door zich te bedienen van de in artikel 416bis cp bedoelde voorwaarden of om de activiteiten van de in hetzelfde artikel bedoelde organisaties te vergemakkelijken, [wordt] met een derde tot de helft verhoogd.’

In feite stelt het artikel twee omstandigheden die strafverzwarend werken strafbaar, namelijk: het gebruikmaken van de maffiamethode bij het plegen van strafbare feiten, en het begunstigen van een maffiaorganisatie.

Het gebruikmaken van de maffiamethode bij het plegen van strafbare feiten

Het gebruikmaken van de maffiamethode bij het plegen van delicten ziet weer op twee verschillende situaties:

1. De deelnemer van de maffiaorganisatie maakt bij de uitvoering van een bepaalde gedraging gebruik van de macht te intimideren die voortkomt uit de organisatie, waardoor een situatie van onderwerping en zwijgplicht ontstaat bij het slachtoffer.
Die gedraging lijkt te overlappen met de deelnemingsgedraging die in artikel 416bis cp zelf strafbaar gesteld is. Het cassatiehof verhelderde een en ander

³²⁷ Wetsbesluit van 1991, nr. 152, omgezet bij de Wet van 1991, nr. 203 (art. 7).

³²⁸ Wetsbesluit van 1 maart 2018, nr. 21.

³²⁹ Maresca 2019, p. 58, De Blasis 2020, p. 179-180.

in het arrest *Cinalli* uit 2001.³³⁰ Het hof overweegt daarin dat het niet gaat om twee identieke situaties, omdat het bij artikel 416bis 1 cp veeleer gaat om het toepassen van de maffiamethode om een specifiek misdrijf uit te voeren. Zo is de interne deelnemer als lid van de maffiaorganisatie als zodanig strafbaar op grond van artikel 416bis cp, ook als hij geen misdrijven pleegt die binnen het criminele plan van de organisatie vallen. Diezelfde deelnemer is echter ook strafbaar krachtens artikel 416bis 1 cp wanneer hij de maffiamethode toepast bij de uitvoering van een bepaald misdrijf dat niet binnen de doelstellingen van de maffiaorganisatie valt. Hij handelt daarmee als het ware op eigen houtje en gebruikt de criminele reputatie van de organisatie om zijn eigen plan te doen slagen.

De interpretatie van het cassatiehof is wel bekritiseerd in de wetenschap. Zo wees men op de moeilijkheid om een onderscheid te kunnen maken tussen de maffiamethode in abstracto, dus als werkmethode van de organisatie, en de maffiamethode die in concreto wordt gebruikt om een bepaald misdrijf te plegen. Ook wezen critici op het ne bis in idem-beginsel, op grond waarvan men niet tweemaal zou mogen worden afgerekend op het toepassen van de maffiamethode. Toch heeft het cassatiehof zijn zienswijze niet gewijzigd.

Over de minimale voorwaarden van strafbaarheid bestaat in de doctrine eveneens wel enige discussie. Er zijn wetenschappers die stellen dat het reeds voldoende is als bewezen wordt dat de verdachte indirect verwijst naar de macht van de organisatie omdat die bekend is binnen de gemeenschap. Anderen stellen dat steeds de daadwerkelijke toepassing van de maffiamethode moet worden vastgesteld. De feitenrechtspraak legt voor deze situatie de lat voor het bewijs doorgaans echter niet al te hoog, vooral wanneer het specifieke delict wordt gepleegd in de context van activiteiten van de maffiaorganisatie.³³¹

2. Een buitenstaander die zich bedient van de maffiamethode. Dat wil zeggen dat hij bij het plegen van een delict op niet-bestaande banden met een maffiaorganisatie wijst en de intimidatiemacht van die organisatie gebruikt, zodat hij of zij een situatie van onderwerping en een zwijgplicht bij het slachtoffer kan doen ontstaan. Dat betreft dus een valse voorstelling van zaken; het slachtoffer denkt te maken te hebben met een lid van een maffiaorganisatie terwijl dat in werkelijkheid niet zo is. In dat geval moet bewezen worden dat de gedragingen van de buitenstaander objectief gezien een bepaalde psychologische dwang bij het slachtoffer teweeg kon brengen. Meer concreet gaat het dan om door de verdachte gebruikte uitdrukkingen, diens houding en gebaren, de context en de uitingvormen van zijn gedragingen, de betrokkenheid van de

³³⁰ Cassatiehof (Grote Kamer) 28 maart 2001 (*Cinalli*), Rv. 218378. Hierna ook: Cassatiehof 3 mei 2017, nr. 20935.

³³¹ Hierover: De Blasio 2020, p. 184 e.v.

verdachte bij de georganiseerde criminaliteit, zijn verhouding tot bepaalde leden van maffiagroeperingen enzovoorts.

Het begunstigen van een maffiaorganisatie

De begunstiging van een maffiaorganisatie is strafbaar op grond van zowel de hier beschreven strafbepaling als op grond van de hiervoor beschreven externe deelneming. Een belangrijk verschil is dat voor artikel 416bis 1 cp volstaat dat sprake is van een objectief vast te stellen begunstigende gedraging, terwijl voor externe deelneming tevens moet komen vast te staan dat voldaan is aan de criteria uit het hiervoor besproken *Mannino*-arrest (een concrete, specifieke, bewuste en gewilde bijdrage die effectief is geweest voor het behoud of de versterking van de maffiaorganisatie, en het oogmerk op het verwezenlijken van de doelstellingen van de organisatie).

Strafverzwaring en straftoemeting

De strafverzwarende omstandigheid genoemd in artikel 416bis 1 cp geldt zowel voor de (interne) deelnemer aan de maffiaorganisatie alsook voor de buitenstaander. De ratio verschilt echter: door het toepassen van de strafverzwaring op de (interne) deelnemer wil de wetgever het verspreiden van de maffiamethode bestraffen. Door het toepassen van de strafverzwaring op de extraneus gaat het om het bestraffen van banden met maffiaorganisaties zonder dat die banden gekwalificeerd kunnen worden als externe deelneming.

Artikel 416bis 1 cp schrijft de strafverzwaring dwingend voor. Dat wil zeggen dat deze niet kan worden weggestreept tegen een eventuele toepasselijke strafverminderende omstandigheid op grond van artikel 69 cp.

Italië kent een systeem van algemene en bijzondere wettelijke minimum- en maximumstraffen. Alle omstandigheden die van invloed kunnen zijn op de straf en waarmee de rechter rekening moet houden, zijn opgenomen in de wet. De rechter is gehouden die omstandigheden in concrete strafzaken mee te wegen en daarmee is de discretionaire beoordelingsruimte van de Italiaanse strafrechter beperkter dan die van de Nederlandse. De wet maakt een onderscheid tussen de algemene strafverzwarende omstandigheden, zoals het plegen van een strafbaar feit uit een zeer verwerpelijk motief of het plegen van zinloos geweld (*per motivi abietti o futili*) en algemene strafverminderende omstandigheden (zoals het vergoeden van de schade aan de benadeelde partij voordat het strafproces is begonnen). Daarnaast zijn er bijzondere wettelijke strafverhogende en strafverminderende omstandigheden.

Bij de concrete straftoemeting bepaalt de rechter een basisstraf (*pena base*) die ergens tussen de wettelijke minimum- en maximumstraf ligt. Iedere strafverhogende of strafverminderende omstandigheid verplicht de rechter de basisstraf met maximaal een derde te verhogen of te verlagen. Wanneer er meerdere strafverhogende omstandigheden zijn, vindt de eerste

verhoging plaats op basis van de basisstraf en iedere volgende verhoging op basis van het resultaat van de eerste som. Wanneer de basisstraf dus drie jaar gevangenisstraf is en er sprake is van één strafverzwarende omstandigheid, dan levert dit een totaal van maximaal vier jaar gevangenisstraf op. Bij twee strafverzwarende omstandigheden wordt dit vijf jaar en vier maanden, enzovoorts. Hetzelfde geldt voor de berekening van de strafverminderende omstandigheden. De samenloop van twee of meer strafverzwarende (of strafverminderende) omstandigheden kan cumuleren tot een bepaald wettelijk strafmaximum (of strafminimum). Zijn er zowel gronden voor een strafverhoging als voor een strafverlaging, dan bepaalt de rechter welke grond het zwaarste weegt (*comparazione*). Als de strafverzwarende omstandigheden domineren, vervallen alle strafverminderende omstandigheden en omgekeerd. Wegen de strafverzwarende en strafverminderende omstandigheden daarentegen even zwaar, dan streept de rechter ze tegen elkaar weg. Hij legt in dat geval de basisstraf op (art. 69 cp).³³²

De strafverzwarende omstandigheid van artikel 416bis 1 cp dient altijd te prevaleren bij de rechterlijke straftoemeting, en moet dus altijd worden toegepast. Eventuele strafverminderende omstandigheden kunnen na de verhoging op grond van die bepaling evenwel nog op het straftotaal in mindering worden gebracht.

3.4 Strafvermindering wegens dissociatie³³³

Artikel 416bis 1 lid 3 cp voorziet in een strafverminderinggrond wegens het verbreken van contacten met de maffiaorganisatie. Deze werd gelijktijdig met de strafverzwaringgrond ingevoerd.³³⁴ De bepaling maakt deel uit van de '*normativa premiale*', dat wil zeggen: beloningwetgeving voor die personen die besluiten samen te werken met justitie. Hier komt de beloning evenwel niet pas aan de orde tijdens de fase van de tenuitvoerlegging, maar reeds vóór de veroordeling.

Het samenwerken met justitie veronderstelt dat de betrokkene zich distantieert van het eerder gepleegde delict. Dat kan op twee manieren, namelijk ten eerste door een tegengestelde gedraging te verrichten waardoor het gevolg van het eerdere misdrijf ongedaan gemaakt wordt, en ten tweede door het verrichten van handelingen die voorkomen dat het misdrijf verdere gevolgen heeft, dan wel het medewerken met de justitiële autoriteiten of de politie bij de uitvoering van het opsporingsonderzoek. Deze gedragingen zijn vrij eenvoudig vast te stellen. Als voorbeeld kan dienen het delict ontvoering met het oogmerk van afpersing (art. 630 cp). Lid 4 van die bepaling voorziet in een gedraging waarbij het zich distantiëren de vorm heeft van een tegengestelde gedraging en het gevolg daarvan neutraliseert: de ontvoerder onderneemt actie om de ontvoerde persoon te bevrijden zonder enige tegenprestatie. Lid 5 van dezelfde bepaling voorziet in een gedraging waarbij het zich distantiëren de vorm aanneemt van het voorkomen van

³³² Zie over de straftoemeting o.a. Pulitanò 2021, p. 420 e.v.

³³³ Hierover: Di Blasis 2020, p. 200-203.

³³⁴ Bij Wetsbesluit van 13 mei 1991, nr. 152, omgezet in de Wet van 1991, nr. 203.

verdere gevolgen van het delict of van medewerking aan het opsporingsonderzoek: de ontvoerder laat de ontvoerde persoon vrij of helpt de autoriteiten bij het verzamelen van cruciaal bewijsmateriaal om zo de (overige) daders aan te houden.

Waar het artikel 416bis lid 1 lid 3 cp betreft, gaat het om medewerking met de justitiële autoriteiten en het voorkomen dat het eerder gepleegde delict verdere gevolgen heeft. Hierin staat:

‘Voor de in artikel 416bis of artikel 416bis 1 lid 1 en 2 cp bedoelde strafbare feiten geldt ten aanzien van de verdachte die zich van anderen distantieert en maatregelen neemt om te voorkomen dat het delict verdere gevolgen heeft, mede door medewerking te verlenen aan het bewijsonderzoek door de justitiële autoriteiten en de politie ten behoeve van een reconstructie van de feiten en de identificatie of aanhouding van de daders van de strafbare feiten, wordt de levenslange gevangenisstraf vervangen door een gevangenisstraf van twaalf tot twintig jaar en worden de overige straffen met een derde tot de helft verminderd.’

Voor de toepassing van de verzachtende omstandigheid is een ‘doorslaggevende’ samenwerking vereist, dat wil zeggen een samenwerking die daadwerkelijk bijdraagt aan het doel daarvan. Dat betekent dat die samenwerking moet leiden tot informatie die betrekking heeft op de delicten die onderwerp van strafrechtelijk onderzoek zijn, en die nieuw is ten opzichte van het reeds verzamelde bewijsmateriaal.

Artikel 416bis 1 cp bepaalt, ten slotte, dat ‘in de in het derde lid bedoelde gevallen het bepaalde in het eerste en tweede lid niet van toepassing’ is. Dat betekent dat de strafverminderende omstandigheid prevaleert boven de strafverzwarende omstandigheid van betrokkenheid bij de maffia.

3.5 Overige relevante strafbepalingen

Twee andere bepalingen die in het licht van maffiacriminaliteit van belang zijn, zijn artikel 378 en 418 cp. Artikel 378 cp bestraft:

‘(...) eenieder die na het plegen van een strafbaar feit, buiten de gevallen van algemene deelneming aan dat feit, een ander helpt om zich aan het opsporingsonderzoek of het onderzoek door de justitiële autoriteiten te onttrekken.’

Artikel 418 cp stelt strafbaar:

‘(...) eenieder, die buiten de gevallen van algemene deelneming of begunstiging, onderdak of voedsel, gastvrijheid, vervoersmiddelen of communicatiemiddelen verschaft aan een van de personen die aan de organisatie deelnemen.’

Het gaat om twee bijzondere vormen van medeplichtigheid aan maffiaorganisaties. In beide gevallen gaat het om ondersteunende gedragingen die zijn gericht op individuele leden van de maffiaorganisatie, en dus niet op de organisatie als geheel.

Vanzelfsprekend zijn, tot slot, niet alleen de direct relevante antimaffiabepalingen die hiervoor zijn beschreven van belang bij de bestrijding van maffiaorganisaties, maar ook allerhande afzonderlijke strafbepalingen die zien op commune delicten. Die worden hier niet verder besproken. Het gaat onder meer om bepalingen zoals onwettige concurrentie, corruptie en witwassen. Van belang zijn tevens de misdrijven genoemd in artikel 51 lid 3bis cpp. Die bepaling vormt de schakel tussen het materiële antimaffiarecht en het hierna te bespreken procesrechtelijke 'dubbele spoor'. Naast deelneming aan een criminele maffiaorganisatie verwijst artikel 51 lid 3bis van het Italiaanse Wetboek van Strafvordering (de *codice di procedura penale*, hierna: cpp) naar strafbepalingen die zien op georganiseerde mensenhandel en mensensmokkel, namaak- en vervalsing van producten, bepaalde ernstige milieumisdrijven, ontvoering met het oogmerk van afpersing, georganiseerde drugshandel en smokkel.

3.6 Tussenconclusie en relevante bevindingen voor het Nederlandse debat

In de voorgaande paragrafen zijn de relevante (materieel) strafrechtelijke onderdelen van de Italiaanse antimaffiawetgeving besproken. Deze paragraaf bevat een overzicht waarin de antwoorden op de deelvragen 2 en 3 – die achtereenvolgens op de inhoud en werking van de bepalingen en de toegevoegde waarde ervan voor Italië zien – nog eens worden samengevat. Daarna volgen ter beantwoording van deelvraag 4 – die betrekking heeft op het globaal in kaart brengen van de verschillen tussen de Italiaanse en Nederlandse wet- en regelgeving en de visie van de geïnterviewde Nederlandse experts – enkele interessante bevindingen ten behoeve van het Nederlandse debat over de bestrijding van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit.

3.6.1 De strafbaarstelling voor deelneming aan een criminele maffiaorganisatie: artikel 416bis cp en artikel 140 Sr

Italië

In Italië is in 1982 artikel 416bis cp ingevoerd omdat men bepaalde ernstige, strafwaardige gedragingen niet kon bestraffen onder het toenmalige strafrechtelijke instrumentarium. Een maffiaorganisatie begint dan wel steeds als een criminele organisatie die vervolgd kan worden op grond van artikel 416 cp (deelneming aan een criminele organisatie); wanneer die organisatie na verloop van tijd een gevestigde en beruchte reputatie heeft opgebouwd, behoeft die organisatie geen misdrijven meer te plegen om macht te verkrijgen of geld te verdienen. Daardoor kon regelmatig het oogmerk tot het plegen van misdrijven –

de belangrijkste voorwaarde voor strafbaarheid van artikel 416 cp – niet worden bewezen.

De ratio van de strafbaarstelling van artikel 416 cp ziet voorts rechtstreeks op de bescherming van goederen en bezittingen van burgers, terwijl de activiteiten van maffiaorganisaties in alle opzichten grootschaliger zijn dan dat. Door het door middel van intimidatie, onderwerping en het doen ontstaan van een zwijgcultuur verwerven van grote winsten en macht concurreert de maffiaorganisatie met de overheid (oftewel de democratie en de rechtsorde), en dringt deze binnen. Zij verstoort de legale economie door op strafwaardige wijze de marktwerking in bepaalde economische sectoren te frustreren. In de tweede helft van de 20^e eeuw werd in toenemende mate duidelijk dat dit fenomeen onvoldoende effectief kon worden bestreden. Artikel 416bis cp bracht hierin verandering door zowel de maffiaorganisatie juridisch te definiëren en als zodanig strafbaar te stellen, evenals het lidmaatschap daarvan.

Een criminele maffiaorganisatie bestaat uit drie of meer personen. Op grond van artikel 416bis cp is deelnemer van die organisatie degene die de bewuste wil heeft om deel te nemen aan het organisatieverband met als doel het verwezenlijken van de doelstelling(en) van die organisatie, dan wel degene die zich bewust is hiervan deel uit te maken en die zich beschikbaar stelt om activiteiten voor die organisatie te verwezenlijken met ieder gedrag dat geschikt is om de organisatie te behouden of te versterken (*affectio societatis*). De bijdrage van de (interne) deelnemer hoeft niet zeer betekenisvol te zijn, maar het moet gaan om meer dan een incidentele actie. Het enkel doorlopen van een inwijdingsritueel kan, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, onvoldoende zijn.

Op deelneming aan een criminele maffiaorganisatie staat minimaal tien en maximaal vijftien jaar gevangenisstraf. Diegenen die de organisatie promoten, leiden of organiseren worden gestraft met een gevangenisstraf van minimaal twaalf en maximaal achttien jaar (behoudens de toepassing van wettelijke strafverminderende of strafverzwarende omstandigheden).

De kern van de strafbepaling betreft lid 3, dat de maffiamethode beschrijft en daarmee de juridische definitie van de maffiaorganisatie bevat. De maffiamethode kenmerkt zich door: (1) het vermogen te intimideren dat uitgaat van het organisatieverband, dat leidt tot (2) een staat van onderwerping en (3) een zwijgplicht (*omertà*). Deze drie voorwaarden betreffen de noodzakelijke voorwaarden voor strafbaarheid en moeten dus worden bewezen. De *omertà* is een bijzonder aspect (en gevolg) van onderwerping, die het gevolg is van de macht om te intimideren.

Het delict deelneming aan een maffiaorganisatie dient de bescherming van de openbare orde, de democratische rechtsorde, de handelsvrijheid en het economisch initiatief, en biedt tevens bescherming tegen eventuele toekomstige delicten die door de maffiaorganisatie worden gepleegd en die andere rechtsgoederen (de eigendom, het leven) kunnen schaden.

De delictomschrijving van artikel 416bis cp bevat veel open begrippen, waarvan de precieze reikwijdte voornamelijk in de rechtspraak is bepaald. De hogere rechtspraak laat de feitenrechtspraak evenwel vrij veel ruimte voor interpretatie van de bepaling. Enerzijds is die ruimte wenselijk voor een crimineel verschijnsel dat door de tijd heen zeer dynamisch is gebleken. Anderzijds geeft dit spanning met het legaliteitsbeginsel en werkt een ruime reikwijdte ook door in de in het volgende hoofdstuk te bespreken opsporingsbevoegdheden die op basis van een verdenking wegens deze bepaling mogen worden toegepast.

Italiaanse experts onderstrepen niettemin unaniem het belang van artikel 416bis cp als instrument om maffiaorganisaties aan te pakken. Zij zijn positief over de juridische vormgeving ervan, en onderstrepen dat de kracht van de bepaling hierin zit dat de drempel van strafbaarheid naar voren wordt gehaald én dat de bepaling zich richt op de organisatie zelf en niet alleen op het individuele lid daarvan. Dit faciliteert een netwerkgerichte aanpak. Vanuit de rechtspraak lijkt er geen behoefte te bestaan de norm te wijzigen. Men wijst er evenwel op dat de echte waarde van de bepaling vooral afhangt van de concrete toepassing ervan in de praktijk. De grote mate van tevredenheid over de bepaling vindt bevestiging in het enkele gegeven dat de strafbepaling inmiddels ruim 40 jaar bestaat en dat deze al die jaren geen fundamentele wijzigingen heeft ondergaan daar waar het de leden 1 tot en met 3 betreft, terwijl die bepaling in de rechtspraak veelvuldig wordt toegepast.³³⁵

Nederland

De voorgaande beschrijving van de totstandkoming en inhoud van artikel 416bis cp geeft interessante inzichten die van belang kunnen zijn voor Nederland. Ten eerste valt op dat artikel 416bis cp is ontworpen vanuit de behoefte een specifiek segment van de georganiseerde misdaad strafrechtelijk te bestrijden die niet onder een reeds bestaande strafbepaling kon worden gebracht. Ten tweede is het te bestraffen fenomeen op basis van sociologisch onderzoek naar de aard en de gemeenschappelijke kenmerken ervan van een juridische definitie voorzien. Ten derde legitimeert en faciliteert die specifieke strafbaarstelling vervolgens bij verdenking een bijzonder regime van bestraffing en procesrechtelijke aanpak. Die aanpak is primair gericht op het (volledig) ontmantelen van maffiaorganisaties (netwerkgerichte aanpak).

In Nederland is in dit opzicht sprake van een andere situatie. Deelneming aan een criminele maffiaorganisatie is als zodanig niet strafbaar gesteld in Nederland. Het Wetboek van Strafrecht kent wel een op het Italiaanse artikel 416 cp gelijkende strafbepaling. Dat is artikel 140 Sr, dat eveneens deelneming aan een (gewone) criminele organisatie strafbaar stelt. Daarnaast zijn afzonderlijk deelneming aan een terroristische organisatie (art. 140a Sr), en deelneming aan een drugsorganisatie (art. 11b Opiumwet) strafbaar gesteld.

³³⁵ Zie o.m. de website <https://www.italgiure.giustizia.it/> voor de vele, ook recente rechterlijke uitspraken over de bepaling.

Visie van geïnterviewde Nederlandse deskundigen en bevindingen

Tegen het licht van de bevindingen over het Italiaanse materiële strafrecht valt in de eerste plaats op dat de Nederlandse (strafrechtelijke) bestrijding van 'georganiseerde, ondermijnende criminaliteit' niet gepaard gaat met een (goed afgekaderde) juridische definitie van het precieze segment van de misdaad dat men beoogt te bestrijden. Daardoor is het de vraag of men beoogt maffiacriminaliteit of soortgelijke verschijnselen die niet binnen de reikwijdte van artikel 140 Sr vallen aan te pakken, dan wel of het gaat om de wens repressiever op te treden tegen uitwassen van criminele organisaties die als zodanig binnen de reikwijdte van artikel 140 Sr vallen.

Om dit te verhelderen verdient het aanbeveling om op basis van een actueel criminaliteitsbeeld een eenduidige definitie van het strafrechtelijk te bestrijden fenomeen op te stellen. Gaat het om de bestrijding van (een Nederlandse equivalent van) maffiacriminaliteit dan wel een soortgelijk verschijnsel, dan zou nader onderzoek naar de reikwijdte van artikel 140 Sr moeten uitwijzen of al dan niet sprake is van een leemte in de strafrechtelijke aansprakelijkheid. Dit is van belang omdat die bepaling de afgelopen jaren via de rechtspraak een relatief ruim toepassingsgebied heeft gekregen (die mogelijk ruimer is dan de Italiaanse equivalent neergelegd in art. 416 cp).³³⁶ Indien het te bestrijden fenomeen niet reeds binnen de reikwijdte van artikel 140 Sr valt, bestaat ruimte voor en behoefte aan het ontwerpen van een bijzondere strafbaarstelling (al dan niet naar het Italiaanse voorbeeld van art. 416bis cp). Nader sociologisch onderzoek naar de aard en kenmerken van het maatschappelijk criminele fenomeen kan dan – net als in Italië – dienstig zijn om te komen tot een adequate strafbaarstelling.

Indien men daarentegen beoogt repressiever op te kunnen treden tegen uitwassen van criminele organisaties die op zichzelf reeds binnen de reikwijdte van artikel 140 Sr vallen, dan is het de vraag wat de effectiviteit is van die bepaling en eventueel: waarom dit instrument (kennelijk) onvoldoende adequaat werkt voor de strafrechtelijke aanpak van die uitwassen en of er redenen zijn die (toch) nopen tot een bijzondere strafbaarstelling.

Uit de gesprekken met Nederlandse deskundigen blijkt dat zij in meerderheid weinig toegevoegde waarde zien in een nieuwe strafbaarstelling geïnspireerd op artikel 416bis cp. Volgens hen is de reikwijdte van artikel 140 Sr inmiddels zodanig dat die bepaling voor de aanpak van de bedoelde criminele samenwerkingsverbanden en machtsstructuren reeds voldoende grondslag biedt. Het probleem lijkt veeleer te zijn dat artikel 140 Sr in de praktijk niet steeds of onvoldoende wordt toegepast waar dat in theorie wel zou kunnen. Dat heeft verschillende oorzaken.

Ten eerste verschaft het opportuniteitsbeginsel het openbaar ministerie de mogelijkheid om dezelfde groeperingen of deelnemers daarvan te vervolgen voor andere zelfstandige delicten, hetgeen volgens de praktijkdeskundigen in termen van strafhoogte evenveel en soms zelfs méér oplevert. Het verhogen van de strafmaat op artikel 140 Sr wordt dan ook gezien als een mogelijkheid om de

³³⁶ M.n. Kesteloo 2023, p. 61. Eerder ook Kesteloo 2011. Zie ook Ten Voorde 2021.

vervolging wegens dit delict aantrekkelijker te maken zodat frequenter wegens die bepaling kan worden vervolgd. De vraag is evenwel of dit uiteindelijk ook daadwerkelijk zal leiden tot hogere straffen omdat Nederland – anders dan Italië – geen stelsel van bijzondere minimumstraffen kent en de rechter derhalve een grote vrijheid heeft bij het bepalen van de straf in concrete gevallen.

Ten tweede gaven vrijwel alle geïnterviewden aan dat het opstellen van een afzonderlijk bewijsdossier en de veelheid aan onderzoekswensen die een verdenking wegens artikel 140 Sr vervolgens uitlokt, in combinatie met het gebrek aan capaciteit binnen het openbaar ministerie en de rechterlijke macht het voeren van een reguliere strafprocedure wegens artikel 140 Sr weinig aantrekkelijk maakt. Daarmee lijkt dus vooral de overbelasting van het strafrechtelijk apparaat in de weg te staan aan een meer netwerkgerichte aanpak gebaseerd op dat artikel vanaf het moment dat de vervolgingsbeslissing moet worden genomen. Officieren van justitie richten zich veelal op individuen en korte klappen en grijpen daarbij om opportuniteitsredenen naar andere strafbepalingen, in plaats van op organisatieverbanden die een langdurige strafprocedure vergen.

Op basis van het voorgaande verdient het aanbeveling de wettelijke en financiële mogelijkheden voor een verdere ontlasting van de strafrechtketen te bestuderen. Een aantal gesprekspartners wees op de voorgenomen wettelijke regeling voor procesafspraken die de werking van die procesmodaliteit kan vergroten zodat de ‘kleinere vissen’ in de drugsindustrie sneller kunnen worden berecht. Dat zou lucht in het systeem kunnen brengen en meer ruimte kunnen geven voor de aanpak van omvangrijkere criminele samenwerkingsverbanden en machtsstructuren. Voorts dringen veruit de meeste gesprekspartners aan op een vergroting van de (personele) capaciteit binnen de rechterlijke macht, een betere financiering van de rechtsbijstand en een beter opleidingsniveau van de professional die zich bezighoudt met de aanpak van dit specifieke segment van de criminaliteit in de praktijk.

3.6.2 De strafrechtelijke aanpak van facilitators

Italië

Het Italiaanse strafrecht kent meerdere wettelijke strafbepalingen die specifiek zien op de strafrechtelijke aanpak van facilitators aan maffiaorganisaties. Daarnaast is in de rechtspraak de aansprakelijkheidsconstructie van de ‘externe deelneming’ (algemene deelneming aan een criminele maffiaorganisatie) ontwikkeld.

Van belang is dat het leerstuk van de externe deelneming een specifiek Italiaanse ontwikkeling betreft die voortbouwt op de keuze voor een monistische deelnemingsregeling. Het leerstuk kwam tot ontwikkeling omdat de medeplichtigheid aan het delict deelneming aan een maffiaorganisatie in 1982 niet expliciet strafbaar was gesteld, terwijl het in de praktijk geregeld voorkwam dat iemand die geen lid was van een maffiaorganisatie, die organisatie wel geregeld bijstond met hand- en spandiensten. Dat leidde ertoe dat het openbaar ministerie deze personen ging vervolgen wegens algemene deelneming (vgl.

medeplichtigheid) aan artikel 416bis cp. Juridisch-technisch gezien leverde dat talloze problemen op die te maken hebben met de specifieke formulering van de deelnemingsregeling en die van artikel 416bis cp, hetgeen leidde tot een omvangrijk debat over de legaliteit van deze aansprakelijkheidsconstructie. Het cassatiehof wees vervolgens drie arresten waarmee het de constructie toelaatbaar achtte en nadere richtlijnen gaf voor de toepassing ervan. In 2017 wees het EHRM het arrest *Contrada* tegen Italië, waarin het bepaalde dat de veroordeling wegens externe deelneming in strijd was met artikel 7 EVRM. Die rechtspraak heeft in Italië niet geleid tot een (fundamenteel) andere benadering van dit leerstuk. Sterker nog, externe deelneming wordt vrij algemeen gezien als een legitieme en wettelijke mogelijkheid tot strafrechtelijke aansprakelijkstelling van personen die zonder lid te zijn van een maffiaorganisatie, een concrete, specifieke, bewuste, gewilde en effectieve bijdrage hebben geleverd aan het behoud of de versterking van die organisatie. De bepaling wordt ook frequent toegepast in de rechtspraak. Het debat daarover is echter nog niet verstomd en de visies van de wetenschap en de praktijkdeskundigen op dit leerstuk verschillen.

Naast externe deelneming staan artikel 416ter cp en artikel 416bis 1 cp. Het eerstgenoemde artikel betreft de strafbaarstelling van het ronselen van stemmen door de maffia ten behoeve van politici die vervolgens gunsten moeten verlenen aan de maffia. Deze bepaling lijkt in de praktijk minder frequent te worden toegepast. De betreffende gedraging doet zich dan ook alleen voor in verkiezingstijd. Verder is het niet eenvoudig om voldoende bewijs aan te leveren waaruit blijkt dat de beloofde stemmen daadwerkelijk deel uitmaakten van een uitruil.

Artikel 416bis 1 cp bevat een strafverzwarende omstandigheid wegens begunstiging van een maffiaorganisatie. Hiermee beoogde de wetgever elke resterende maffia-activiteit die niet onder een van de andere bepalingen is te brengen, strafbaar te stellen. De bepaling ziet in het bijzonder op de situatie waarin het lid van een maffiaorganisatie bij de uitvoering van een bepaalde specifieke activiteit of gedraging gebruikmaakt van de maffiamethode. Het gaat dan vooral om gedragingen die niet binnen het criminele plan van de organisatie vallen. De bepaling ziet voorts op de situatie waarin iemand die geen lid is van een maffiaorganisatie zich voordoet als een maffioso om zo een situatie van onderwerping en een zwijgplicht bij het slachtoffer te doen ontstaan. Tevens bevat de bepaling een strafvermindingsgrond wegens het verbreken van contacten met de maffiaorganisatie. Die bepaling maakt deel uit van de zogenaamde 'beloningswetgeving'. De gedachte daarvan is dat personen die samenwerken met justitie daarvoor moeten worden beloond omdat zij dan worden geprikkeld tot die samenwerking en deze de bestrijding van maffiacriminaliteit effectiever maakt. Die samenwerking veronderstelt dat de betrokkene zich distantieert van het eerder gepleegde delict. Deze bepaling is (onder meer) van toepassing op kroongetuigen. Die regeling wordt hierna in hoofdstuk 4 nader besproken.

Met de ontwikkeling van de externe deelneming en de invoering van de wettelijke strafbepalingen die zien op de aanpak van facilitators aan maffiaorganisaties verschaft het strafrecht een gesloten net aan bepalingen waarbinnen alle vormen van medeplichtigheid aan een maffiaorganisatie strafbaar zijn. In combinatie met de grondwettelijke vervolgingsplicht van het openbaar ministerie wordt daarvan ook relatief veel gebruik gemaakt en dat leidt ertoe dat facilitators – of dit nu gewone burgers zijn die hand- en spandiensten verrichten of professionele dienstverleners – met enige regelmaat voor de strafrechter staan en soms tot zeer hoge straffen worden veroordeeld. In de wetenschap wordt wel gediscussieerd over specifieke onderdelen van die strafbepalingen. Volgens de geïnterviewde experts zijn ze echter onmisbaar en van grote toegevoegde waarde.

Nederland

Vooropstaat dat het een-op-een overnemen van de hiervoor genoemde bepalingen in Nederland niet mogelijk is. Een aansprakelijkheidsconstructie zoals externe deelneming – die specifiek gebaseerd is op het Italiaanse eenheidsmodel – past niet in het Nederlandse recht dat een fundamenteel andere (gedifferentieerde) deelnemingsregeling kent. Voor artikel 416ter (het maffioos ronselen van stemmen) en artikel 416bis 1 cp (de strafverzwarende omstandigheid wegens begunstiging van een maffiaorganisatie door gebruikmaking van de maffiamethode) geldt dat die specifiek voor het Italiaanse criminaliteitsbeeld zijn geschreven. Met name artikel 416ter cp stelt gedragingen strafbaar waarvan het de vraag is hoe sterk en frequent die zich op dit moment voordoen in Nederland. Artikel 416bis 1 cp hangt vervolgens sterk samen met, en bouwt voort op, artikel 416bis cp, omdat het ziet op het gebruikmaken van de maffiamethode die in artikel 416bis cp is strafbaar gesteld. Ten aanzien daarvan gelden de hiervoor gegeven overwegingen.

Visie van geïnterviewde Nederlandse deskundigen en bevindingen

Volgens de geïnterviewde Nederlandse deskundigen hebben de Italiaanse bepalingen die zien op facilitators geen toegevoegde waarde voor Nederland. Zij wijzen erop dat de rechtspraak artikel 140 Sr (maar ook art. 140a Sr en 11b Opiumwet) zeer ruim uitlegt zodat hieronder ook reeds allerlei vormen van algemene deelneming (kunnen) worden begrepen, dan wel dat die aansprakelijkheid mogelijk is wanneer onze algemene deelnemingsregeling zou worden toegepast.

Uit een nadere bestudering van de wetsgeschiedenis, de (spaarzame) rechtspraak over dit onderwerp en de literatuur blijkt dat ook ons Wetboek van Strafrecht wel een basis biedt om facilitators via algemene deelneming aan artikel 140 lid 1 Sr te vervolgen. Echter, op dit moment lijken de neveneffecten van een vervolging wegens artikel 140 lid 1 Sr in de weg te staan aan het vervolgen van facilitators op basis van medeplichtigheid aan dat delict. Bij de aanpak van professionele facilitators wordt (daarom) veelal gekozen voor een afdoening op basis van het tuchtrecht, zeker wanneer die facilitator slechts incidenteel in de fout is gegaan. De

vervolging van advocaten wegens het ondersteunen van een criminele organisatie ligt bovendien erg ingewikkeld; vaak zijn politieke factoren, culturele factoren (binnen de juridische sector), bestuurlijk-sensitieve factoren en ook psychische factoren doorslaggevend om dat niet te doen. Voorts lokt ook de vervolging wegens deelneming aan een criminele organisatie door de complexiteit ervan veelal een tijdrovende strafprocedure uit. Dat maakt dat ook op dit punt capaciteitsoverwegingen soms doorslaggevend (moeten) zijn bij de keuze om de zaak op een andere strafbepaling toe te spitsen. Tot slot zien de bevroegde officieren van justitie weinig toegevoegde waarde in termen van strafhoogte na een succesvolle vervolging wegens medeplichtigheid aan deelneming aan een criminele organisatie op grond van artikel 140 lid 1 Sr. Die voegt weinig toe aan de straf die op basis van een specifiek delict en een snellere procedure kan worden verkregen. Aan het niet vervolgen wegens externe deelneming liggen dus bewijstechnische, maar vooral ook uiteenlopende opportuiniteitsredenen ten grondslag.

Niettemin is het strafrechtelijk vervolgen van een facilitator wegens medeplichtigheid aan een criminele organisatie, zeker wanneer het gaat om meer dan incidentele dienstverlening, wel een interessante gedachte omdat daarvan een krachtige generaal-preventieve werking kan uitgaan. Een omvangrijke discussie zoals die in Italië plaatsvindt over dit thema, valt hier niet te verwachten. Ons gedifferentieerde deelnemingsmodel – ofschoon bekritiseerd – geeft in dit kader meer houvast aan de rechtspraak dan het Italiaanse monistische systeem. Wil men een vervolging wegens externe deelneming in daarvoor geschikte gevallen echter aantrekkelijker maken, dan zou men vooral moeten nagaan hoe men de opportuiniteitsafweging van de individuele officier van justitie anders kan doen uitvallen.

Kortom, in Nederland lijkt geen leemte te bestaan in de strafrechtelijke aansprakelijkheid daar waar het gaat om de gedragingen van facilitators van criminele organisaties. Wel zou men kunnen overwegen om criminaliteit door facilitators vaker via het strafrecht aan te pakken. Dat moet onderwerp van debat zijn.

3.6.3 De strafmaat

In het licht van een verkenning over de toegevoegde waarde van de Italiaanse materieelstrafrechtelijke antimaffiabepalingen voor Nederland, moet ten slotte worden gewezen op de afwijkende strafhoogte voor de besproken maffiagerelateerde gedragingen. De straffen op artikel 416bis cp en de aanverwante strafbepalingen voor medeplichtigheid zijn significant hoger dan de maximumstraf genoemd in artikel 416 cp. Die straffen zijn ook hoger dan de straffen genoemd in artikel 140 Sr en soortgelijke Nederlandse aanverwante strafbepalingen. Daarbij komt dat Italië werkt met een stelsel van bijzondere minimumstraffen, dat overigens wel ruime wettelijke mogelijkheden biedt om daarvan in concrete gevallen af te wijken. Nederland kent daarentegen een lange traditie van ruime rechterlijke straftoemingsvrijheid.

Een verschil in wettelijke strafmaxima tussen Italië en Nederland wil overigens nog niet zeggen dat een hogere wettelijke straf ook betekent dat die straf in werkelijkheid voor de gehele duur wordt uitgezeten. Er kunnen belangrijke verschillen zijn in de wijze en regulering van de tenuitvoerlegging van concrete strafsancities in beide landen. Die factoren beïnvloeden tevens de effectiviteit van die sancities.

Uit gesprekken met Nederlandse professionals blijkt dat er verschillend wordt gedacht over de behoefte om het stelsel van de straftoemeting aan te passen. Alle geïnterviewden schatten in dat daar onder rechters waarschijnlijk weinig draagvlak voor bestaat. Het (opnieuw) voeren van dit debat kan niettemin van belang zijn voor het vergroten van de effectiviteit van de bestrijding van bepaalde criminele samenwerkingsverbanden, omdat de zekerheid van een bepaalde uitkomst van invloed kan zijn op de opportuniteitsbeslissing van de officier van justitie. Ter overweging staat hierbij de (beperkte) mogelijkheid van bijzondere minimumstraffen voor delicten die in georganiseerd verband worden gepleegd.

Hoofdstuk 4 Relevante strafvorderlijke aspecten van het antimaffiarecht

4.1 Inleiding

De eerste wetgeving die met het oog op de bestrijding van maffiacriminaliteit relevante wijzigingen aanbracht in het bestaande strafprocesrecht betreft een wet uit 1991.³³⁷ Zij betrof een pakket aan noodmaatregelen dat een beter gestroomlijnde strafprocedure mogelijk moest maken en de autoriteiten in staat moest stellen beter en transparanter te werken. In combinatie met de hiernavolgende wetgeving spreekt men wel van een 'dubbel spoor' (*doppio binario*). Dat begrip ziet op de op onderdelen afwijkende strafprocedure voor maffiadelicten in ruime zin, dat wil zeggen: van opsporingsonderzoek tot en met tenuitvoerlegging van de opgelegde sancties.

Voor een goed begrip van de mogelijkheden en de beperkingen van het strafprocessuele dubbele spoor is enige kennis van de reguliere Italiaanse strafvordering van belang. Een beschrijving daarvan is opgenomen in Bijlage 2. In dit hoofdstuk worden ten behoeve van de beantwoording van deelvragen 2 en 3 de kenmerkende en voor Nederland relevante onderdelen van de strafprocedure in maffiazaken besproken.

Hierna komen achtereenvolgens aan de orde het concept van het dubbele spoor (par. 4.2), een beschrijving van de gespecialiseerde autoriteiten en diensten, coördinatie en gegevensdeling (par. 4.3), de bijzondere interceptieregeling (par. 4.4), de kroongetuigenregeling (par. 4.5) en het proces op basis van videoconferentie (par. 4.6). In paragraaf 4.7 komen de geïnterviewde Italiaanse experts aan het woord met een evaluatie van het tweesporenstelsel. In paragraaf 4.8 wordt vervolgens de verkorte strafprocedure besproken, die losstaat van het dubbele spoor maar die veelvuldig wordt toegepast in maffiazaken met het oog op de toegenomen druk op de strafrechtspleging. In het verlengde daarvan worden enkele opmerkingen gemaakt over procesafspraken. In paragraaf 4.9 volgt tot slot een tussenconclusie met daarin een samenvatting van de belangrijkste bevindingen. Daarin wordt, net als in het vorige hoofdstuk, tevens besproken welke onderdelen, of equivalenten daarvan, al dan niet reeds deel uitmaken van het Nederlandse recht en wordt de visie van geïnterviewde Nederlandse deskundigen op de Italiaanse procesrechtelijke bepalingen besproken (deelvraag 4).

³³⁷ Wetsbesluit van 13 mei 1991, nr. 152.

4.2 Het ‘dubbele spoor’

4.2.1 Ratio van het dubbele spoor

Aan de op onderdelen afwijkende strafprocedure in maffiazaken ligt de opvatting ten grondslag dat de klassieke benadering van de strafprocedure niet geschikt is om maffiacriminaliteit effectief af te doen. Met name het adversaire procesmodel waarmee eind jaren '80 de eerste maffiaprocessen werden afgedaan, leidde tot een groot aantal vrijspraken.³³⁸

Dit Italiaanse procesmodel kenmerkt zich door drie richtinggevende en op het Anglo-Amerikaanse recht geïnspireerde principes:

- het beginsel van de strikte scheiding van procesrechtelijke functies;
- het beginsel van de scheiding van procesfasen;
- het beginsel van procesvereenvoudiging.³³⁹

De ratio van de strikte scheiding van procesrechtelijke functies ligt in de bescherming van de verdachte tegen misbruik van bevoegdheden door overheidsfunctionarissen. Het beginsel verwezenlijkt zich door een splitsing van de bewijsverkrijging en de waardering van dat bewijsmateriaal. De bewijsverkrijging vindt daarbij plaats door het openbaar ministerie, en de bewijswaardering door de rechter.³⁴⁰ Zo zijn de verdediging en het openbaar ministerie voor de bewijswaardering in gelijke mate afhankelijk van een onpartijdige rechter, die een meer lijdelijke rol heeft.

Het tweede beginsel, de scheiding van procesfasen, vloeit uit het eerste voort. Op grond van dit principe bestaat het strafproces uit drie onderscheidenlijke procesfasen: het opsporingsonderzoek (onder leiding van de officier van justitie), de rechtsingang-procedure (onder leiding van een speciaal daartoe bevoegde rechter, de *giudice dell'udienza preliminare*) en het onderzoek ter terechtzitting (onder leiding van een zittingsrechter, de *giudice del dibattimento*). Karakteristiek is dat het bewijsmateriaal dat is verzameld in het opsporingsonderzoek in beginsel geen betekenis heeft voor de eindbeslissing: al het bewijsmateriaal moet (opnieuw) ter terechtzitting worden gepresenteerd en beoordeeld en de zittingsrechter heeft in beginsel geen kennis van het dossierbewijs.³⁴¹ Het bewijsonderzoek

³³⁸ Die vrijspraken hadden derhalve niet alleen met materieelstrafrechtelijke tekortkomingen te maken, maar ook met strafprocesrechtelijke problemen. Zie Maresca 2019, p. 194.

³³⁹ Achtereenvolgens het *principio della separazione delle funzioni*, *principio della netta ripartizione delle fase processuali* en het *principio della semplificazione del procedimento*. Zie Tonini & Conti 2021, p. 8-12. Voor een beschrijving van de Italiaanse strafvordering van 1988 in het Nederlands zie Tak 1992, p. 310-321, Peters 2008 en Peters 2012, p. 57-91.

³⁴⁰ De voor het inquisitoire procesmodel zo kenmerkende onderzoeksrechter werd dan ook in 1988 afgeschaft en vervangen door de rechter van het opsporingsonderzoek (*giudice delle indagini preliminari*, of GIP, die nauwelijks ambtshalve bevoegdheden heeft).

³⁴¹ Een uitzondering geldt voor het zogenaamde *incidente probatorio*, oftewel het geanticipeerd bewijsonderzoek. Dit houdt een onderzoek in naar bewijs dat niet ter terechtzitting kan worden herhaald en dat daarom alleen gedurende de opsporingsfase of de rechtsingang-procedure

ter terechtzitting vormt hiermee de kern van de reguliere strafprocedure. Het openbaar ministerie en de verdediging hebben in beginsel de leiding over dit bewijsonderzoek. De zittingsrechter mag geen kennisnemen van bewijsmateriaal dat niet door de procespartijen is gepresenteerd, en mocht aanvankelijk ook geen ambtshalve bewijsonderzoek verrichten. Het openbaar ministerie en de verdediging bespreken het bewijsmateriaal ter terechtzitting op tegenspraak, waar mogelijk door middel van het kruisverhoor. Zo 'vormt zich het bewijs' (*formazione della prova*). Een al te rigide toepassing van deze uitgangspunten leidde aanvankelijk wel tot onrechtvaardige uitkomsten en veel vrijspraken. Inmiddels is het raamwerk wat aangepast, zodat onder omstandigheden verklaringen van getuigen en medeverdachten die zonder enige vorm van tegenspraak zijn afgelegd tijdens het opsporingsonderzoek, toch ten grondslag kunnen worden gelegd aan het vonnis. Niettemin is het recht op tegenspraak bij de bewijsvorming nog altijd stevig verankerd in de grondwet.

In Italië hebben officieren van justitie dezelfde onafhankelijke positie als rechters. Iedere officier van justitie is strikt onderworpen aan de wet en heeft de plicht eenieder tegen wie voldoende verdenking bestaat van het plegen van een strafbaar feit, te vervolgen.³⁴² Omdat een strafprocedure op grond van deze vervolgingsplicht in combinatie met de hiervoor genoemde adversaire beginselen veel tijd en capaciteit van de justitiële organen in beslag neemt, komt grote betekenis toe aan het derde beginsel: het beginsel van procesvereenvoudiging. In het nieuwe wetboek werden vijf bijzondere, consensuele strafprocedures (*procedimenti speciali*) geïntroduceerd. Deze voorzien in de mogelijkheid om op basis van consensus een deel van de normale strafprocedure over te slaan.

Het grote aantal vrijspraken in de beginperiode van het nieuwe wetboek en de maatschappelijke context van die jaren (zie hoofdstuk 1 en 2) noopte tot een aanpassing van bepaalde onderdelen van het strafprocesrecht die niet effectief werden bevonden waar het ging om de opsporing en berechting van maffiazaken. De geleidelijk ingevoerde afwijkende strafvorderlijke bepalingen vormen tezamen het 'dubbele spoor'. Die term is wat verwarrend omdat het niet helemaal om twee sporen gaat. Het eerste spoor betreft namelijk de reguliere strafprocedure, en het tweede spoor de afwijkingen die zien op de opsporing en berechting van vooral (maar niet uitsluitend) maffiadelicten.³⁴³ Dat tweede spoor staat enerzijds op zichzelf, maar haakt op belangrijke punten aan bij de reguliere strafprocedure.³⁴⁴ Het cassatiehof omschrijft het als: 'procesregels die gelden voor de georganiseerde criminaliteit met haar bijzondere objectieve en subjectieve kenmerken, waarvoor

plaatsvindt. Dit bewijsonderzoek is met meer waarborgen omgeven en het bewijsmateriaal wordt vastgesteld door de rechter van de opsporingsfase (*giudice delle indagini preliminari*). Het heeft daardoor rechtskracht op het onderzoek ter terechtzitting.

³⁴² Art. 112 jo. 101 lid 2 Const.

³⁴³ Er zijn geen afwijkende bepalingen die zien op de vervolging van maffiadelicten.

³⁴⁴ Lupária Donati 2020, p. 387.

de reguliere strafvorderlijke regels niet altijd geschikt zijn.³⁴⁵ Daaruit ontstaat de behoefte aan 'andere procesmodaliteiten die – zonder het fundament van de strafprocedure aan te tasten – het mogelijk maken te komen tot een bevredigender functioneren van het justitieel systeem.'³⁴⁶ Met andere woorden, vooral het grote gevaar dat uitgaat van maffiadelicten en de dichte organisatiestructuur van maffiaorganisaties vereisen een meer op die kenmerken toegesneden strafprocedure. Door de jaren heen heeft het dubbele spoor echter een grotere reikwijdte gekregen dan alleen maffiadelicten.

Er is geen sprake van een echt alternatief en coherent processysteem dat als eigenstandig procesmodel naast het reguliere strafsysteem bestaat. Wel is er een zekere onderlinge samenhang tussen de bepalingen, omdat de afwijkingen steeds (vooral) scharnieren op artikel 51 lid 3bis en artikel 51 lid 3quater Sv. Die bepalingen geven aan voor welke delicten het dubbele spoor van toepassing is. Artikel 416bis cp is een van de in artikel 51 lid 3bis cpp genoemde delicten.

4.2.2 Omvang van het tweesporenstelsel

Het tweesporenstelsel heeft vooral de bevoegdheden van de autoriteiten uitgebreid en versterkt, terwijl de rechten van de verdachte werden ingeperkt.³⁴⁷ Het stelsel omvat onder meer de oprichting van gespecialiseerde diensten en autoriteiten, de versterking en uitbreiding van opsporingsbevoegdheden en heeft ook betrekking op onderdelen van het bewijsonderzoek en de berechting.³⁴⁸

Het tweesporenstelsel ziet ook op de tenuitvoerleggingsfase (*doppio binario penitenziario*). Daar houdt het tweede spoor in dat personen die veroordeeld zijn wegens bijvoorbeeld maffiadelicten geen of slechts in beperkte mate aanspraak kunnen maken op bepaalde voordelen. Zo is er een gelimiteerde mogelijkheid om de gevangenisstraf om te (doen) zetten in een alternatieve straf, gelden er bijzondere regels voor bijzonder toezicht en kan in een aantal gevallen het strikte detentieregime van artikel 41bis O.P. worden toegepast.³⁴⁹ Omdat het sanctiestelsel buiten de reikwijdte van het onderhavige onderzoek valt, worden deze beperkingen hierna niet (uitgebreid) besproken. Wel wordt opgemerkt dat die restricties worden ingegeven door de gedachte dat enerzijds een gunstigere behandeling moet worden geboden aan diegenen die samenwerken met justitie en die door het verstrekken van informatie bijdragen aan de aanpak van de georganiseerde criminaliteit, en anderzijds een door veiligheidsoverwegingen ingegeven repressiever of beperkter regime geldt voor diegenen die die aanpak bemoeilijken door vanuit detentie contacten te behouden met de achterliggende gevaarzettende criminele organisatie.³⁵⁰ Diezelfde gedachte zien we op meerdere

³⁴⁵ 'i procedimenti relativi al crimine organizzato presentato peculiarità soggettive e oggettive, alle quali non è sempre possibile dare adeguate risposte seguendo le norme ordinarie del codice.' Lupária Donati 2020, p. 387, met verwijzing naar Cassatiehof 12 juni 2001, nr. 29826 (*Bagarella*), Rv. 219626.

³⁴⁶ Cassatiehof 12 juni 2001, nr. 29826 (*Bagarella*), Rv. 219626.

³⁴⁷ Maresca 2019, p. 192.

³⁴⁸ Lupária Donati 2020, p. 388.

³⁴⁹ Ibid.

³⁵⁰ Ibid.

onderdelen van de materieelrechtelijke en procesrechtelijke regelgeving terugkomen. Zo kunnen kroongetuigen aanspraak maken op medewerking van de overheid voor wat betreft hun bescherming en levensonderhoud en voorkomen dat het strikte detentieregime van artikel 41bis O.P. wordt toegepast. Dat heeft geleid tot een forse toename van het aantal spijtoptanten.³⁵¹ Die regeling werkt vervolgens door in de bepalingen betreffende de waardering van het bewijs, omdat er bijzondere regels zijn die zien op de toetsing van de betrouwbaarheid van de verklaringen van spijtoptanten.³⁵² Zo werkt in het gehele ‘antimaffiarecht’ en dus ook op het terrein van het strafprocesrecht, de ene bepaling als het ware door in de andere en is er – ondanks de verspreide regelingen – toch sprake van enige samenhang.

Het strafvorderlijke deel van het tweesporenstelsel heeft betrekking op meerdere onderdelen van het strafprocesrecht. Niet al die onderdelen zijn van betekenis voor Nederland. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

1. De maximale duur van het opsporingsonderzoek. Waar het gaat om delicten genoemd in artikel 407 lid 2 cpp (waaronder deelneming aan een criminele maffiaorganisatie) is die duur vastgesteld op twee jaar, terwijl de reguliere maximale duur van het opsporingsonderzoek is vastgesteld op één jaar.³⁵³ In het bijzonder kan het onderzoek naar het wederrechtelijk verkregen vermogen van vermeende leden van een maffiaorganisatie ook buiten die termijnen worden voortgezet.³⁵⁴
2. Mededelingen over het opsporingsonderzoek. Van bepaalde opsporingsactiviteiten behoeft gedurende een langere periode geen mededeling te worden gedaan aan de betrokken verdachte en slachtoffers en hun vertegenwoordigers.³⁵⁵
3. De omkering van het oraliteitsbeginsel. Artikel 190bis cpp bepaalt dat in strafprocedures wegens een van de delicten genoemd in artikel 51 lid 3bis cpp, getuigen en medeverdachten die al tijdens een eerder onderzoek ter terechtzitting of tijdens het *incidente probatorio*³⁵⁶ op tegenspraak belastende verklaringen hebben afgelegd alléén nog ter terechtzitting worden gehoord indien dat noodzakelijk is. Die noodzaak is gegeven wanneer het onderzoek andere feiten betreft dan die waarover zij al hebben verklaard. Ook moeten de genoemde personen ter terechtzitting verschijnen wanneer de rechter of een van de partijen dit noodzakelijk acht. In het verlengde hiervan is van belang het onderwerp van de *testimonianza assistita*. Dat is een thema dat strikt genomen geen deel uitmaakt van het

³⁵¹ Idem, p. 389.

³⁵² Ibid.

³⁵³ Zie art. 405 lid 2 cpp.

³⁵⁴ Art. 430 cpp.

³⁵⁵ Art. 406 lid 5bis cpp.

³⁵⁶ Wanneer sprake is van een onderzoek naar bewijsmateriaal dat niet op de terechtzitting kan worden herhaald, dan kan dat bewijs al – als het ware geanticipeerd – op tegenspraak worden aangenomen tijdens een bijzondere zitting in de raadkamer. Dat is het ‘*incidente probatorio*’.

dubbele spoor, maar dat van belang is bij de afdoening van maffiazaken met veel verdachten. Het gaat om de situatie dat een medeverdachte tijdens een verhoor een belastende verklaring aflegt over de verdachte. Die medeverdachte verkrijgt daarmee de status van getuige (met de bijbehorende verklaringplicht), en moet daarover meteen en uitdrukkelijk geïnformeerd worden en worden bijgestaan door een raadsman.³⁵⁷

4. De toepassing en tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis. Op grond van artikel 275 lid 3 cpp moet de verdachte jegens wie ernstige aanwijzingen bestaan dat hij lid is van een maffiaorganisatie (art. 416bis cp) als uitgangspunt in voorlopige hechtenis worden geplaatst. Ingeval de rechter geen voorlopige hechtenis oplegt, dient hij dat besluit te motiveren. De voorlopig gehechte kan vervolgens in het verzwaarde detentieregime van artikel 41bis O.P. worden geplaatst.
5. De beperking van lekenrechtspraak. Artikel 5 cpp bepaalt dat de assisenhoven niet bevoegd zijn te oordelen over het delict deelneming aan een criminele maffiaorganisatie. Hierover oordelen derhalve uitsluitend de beroepsrechters van de strafkamers van de rechtbanken.
6. Op dit moment is een wetsvoorstel aanhangig dat de onlangs ingevoerde uitbreiding van het aantal klachtdelicten relativeert. Wanneer klachtdelicten worden gepleegd met de maffiamethode, vervalt het vereiste van een klacht en kan het openbaar ministerie toch ambtshalve vervolgen.³⁵⁸

De voorgaande bepalingen houden ofwel zeer nauw verband met de typische kenmerken van de Italiaanse adversaire strafprocedure, ofwel behoeven geen uitgebreidere bespreking vanwege hun relatief geringe betekenis voor het Nederlandse recht dan wel omdat ze nauw samenhangen met het penitentiaire recht en daarmee buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen. De hierna volgende thema's betreffen daarentegen onderdelen die mogelijk wel interessant zijn voor Nederland en daarom uitgebreider worden besproken.

4.3 Gespecialiseerde autoriteiten en diensten, coördinatie en gegevensdeling

In 1991 zijn binnen de Italiaanse politie en justitie gespecialiseerde autoriteiten en diensten opgericht die zich uitsluitend bezighouden met de bestrijding van georganiseerde (maffia)criminaliteit.³⁵⁹ De belangrijkste (strafrechtelijke) autoriteiten en diensten betreffen de *Direzione Investigativa Antimafia* (DIA), de *Direzione Nazionale Antimafia* (DNA) en de *Direzioni Distrettuali Antimafia* (DDA). Verderop wordt ook de Parlementaire Antimaffia Commissie (CPA) beschreven.

³⁵⁷ Art. 64 lid 3 onder c cpp jo. 197bis cpp.

³⁵⁸ Wetsvoorstel A.C. 831, *Norme in materia di procedibilità d'ufficio e di arresto in flagranza* van 27 januari 2023. Hierover: Gatta 2023.

³⁵⁹ Art. 12 van het Wetsbesluit van 13 mei 1991, nr. 152.

4.3.1 De *Direzione Investigativa Antimafia* (DIA)

De *Direzione Investigativa Antimafia* (DIA) valt binnen het Departement van Openbare Veiligheid (*Dipartimento della Pubblica Sicurezza*) dat is ondergebracht binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken (*Ministero dell'Interno della Repubblica*). De DIA heeft tot taak om zowel op nationaal als internationaal niveau onderzoek te doen naar georganiseerde criminaliteit, en vooral de criminaliteit gepleegd door maffiaorganisaties.³⁶⁰ De dienst is erop gericht om structurele verbindingen, werkwijzen, uitingvormen, interne en internationale relaties van criminele organisaties bloot te leggen.³⁶¹

De DIA wordt gevormd door de hoogste gelederen van de diverse politiekorpsen: de staatspolitie (*Polizia dello Stato*), de militaire politie (*carabinieri*) en de financiële recherche (*Guardia di finanza*). De penitentiaire politie (*polizia penitenziaria*) is, en de voormalige *Corpo forestale dello stato* was³⁶², actief binnen de DIA daar waar het gaat om hun bijzondere taakuitoefening.³⁶³ De DIA staat onder leiding van een uitvoerend directeur die wordt gekozen door de verschillende politiekorpsen en die aantoonbare ruime ervaring heeft op het gebied van de bestrijding van de georganiseerde misdaad.

Volgens artikel 108 van het Antimaffiawetboek (AMW) heeft de DIA de taak en bevoegdheid om het onderzoek te coördineren dat wordt uitgevoerd door de diverse politiediensten. Artikel 108 lid 4 AMW bepaalt dat de diverse politiediensten de DIA steeds moeten voorzien van de relevante informatie en de DIA moeten verzekeren van samenwerking bij de uitvoering van de betreffende onderzoeken. In de praktijk vormt de DIA de uitvoerende sterke arm van die onderdelen van het openbaar ministerie die leidinggeven aan opsporingsonderzoeken naar georganiseerde criminaliteit (de hierna te bespreken DNA en DDA).³⁶⁴

Naast de activiteiten van de DIA in het kader van de strafprocedure in verband met georganiseerde criminaliteit, is de DIA actief op het terrein van de preventieve maatregelen. Daarbij gaat het vooral om de preventieve inbeslagneming en confiscatie. Deze maatregelen worden verderop in hoofdstuk 5 besproken.

In lijn met de activiteiten van de DIA, bestaat deze uit drie verschillende afdelingen. Dat zijn een afdeling die zich richt op strafrechtelijk onderzoek, een afdeling ten behoeve van preventieve maatregelen en een afdeling die zich richt op internationale relaties. De laatstgenoemde afdeling werkt op het gebied van de internationale betrekkingen samen met buitenlandse liaison-officieren die in Italië aanwezig zijn en Italiaanse liaison-officieren in het buitenland.

³⁶⁰ Maresca 2019, p. 159 e.v.

³⁶¹ Idem, p. 160.

³⁶² De *Corpo forestale dello stato* betrof tussen 1822 en 2016 een nationale politiedienst belast met het toezicht op en de repressieve handhaving van natuurgebieden.

³⁶³ Maresca 2019, p. 159 e.v.

³⁶⁴ Idem, p. 160.

De DIA brengt elke zes maanden verslag uit over het criminaliteitsbeeld bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en het parlement. Daarin rapporteert zij over de ontwikkeling van de georganiseerde criminaliteit in Italië en ook in het buitenland.

DIA:

'De laatste jaren zien we dat de trend anders is dan in het verleden. Er zijn heel weinig moorden, heel weinig geweldsdelicten, en juist veel meer witwasdelicten. Het gaat meer om het proberen te dicteren van de economie. Men kan zeggen dat maffiaorganisaties in Italië zich nu in een fase van stilte bevinden, van wachten. Na jaren van bloedbaden, bommen, aanslagen willen ze in stilte zakendoen. Het gaat ze ook minder om investeringen in onroerend goed, zoals in het verleden, maar veel meer om de financiële markten. De digitale markten zijn de toekomst: bitcoin, NFT, metaverse. Het verkennen van de nieuwe grenzen van het internet is essentieel om de grote internationale criminele handel te kunnen bestrijden. Het is zaak dat we dit bestuderen. In Italië trekt de DIA daarbij samen op met onderzoeksgroepen van universiteiten en onderzoeksinstellingen om te proberen de mogelijkheden op het internet te doorgronden. Zodra we dat begrijpen, ontwerpen we tegenmaatregelen ter bestrijding ervan. Ook stimuleren we de Europese Commissie en het parlement om witwasregelgeving uit te vaardigen. Zo hebben we zelf regelgeving aangenomen op basis waarvan onze centrale bank relevante financiële informatie naar ons en de Guardia di Finanza stuurt. Wij zoeken dan het antimaffiagedeelte uit, de Guardia di Finanza trekt de belastinginformatie na. Wij verwerken dat vervolgens digitaal en sturen het naar de DNA, die nagaat of er precedents zijn in de districtsparketten. Als dat zo is, gaat de informatie naar de DDA-parketten. Zo niet, dan kan de DNA besluiten om zelf een onderzoek in te stellen of de informatie terug te sturen naar de DIA.'

4.3.2 De Direzione Nazionale Antimafia en de Direzioni Distrettuali Antimafia

Omdat criminele maffiaorganisaties vrijwel altijd actief zijn in meerdere gebieden en bij het opsporingsonderzoek dus ook meerdere parketten betrokken zijn, moeten de verschillende parketten hun onderzoeken met elkaar afstemmen. Van belang daarbij is dat de wet het mogelijk maakt alle leden van een bepaalde maffiaorganisatie gezamenlijk te berechten en de verschillende strafdossiers gevoegd te behandelen.³⁶⁵

In geval van dergelijke gevoegde dossiers is het gerecht dat de absolute competentie heeft om over het meest ernstige delict te oordelen, bevoegd.³⁶⁶ Het opsporingsonderzoek staat dan ook onder leiding van het districtsparket dat daarbij hoort. Eventuele andere parketten die onderzoek doen naar dezelfde criminele groepering, dragen hun dossiers dan aan dat parket over.³⁶⁷ In sommige gevallen

³⁶⁵ Art. 12 onder a cpp.

³⁶⁶ Art. 16 cpp.

³⁶⁷ Art. 54 cpp.

zijn meer parketten tegelijkertijd bevoegd, bijvoorbeeld omdat er een verdenking bestaat van meerdere delicten van gelijke ernst die zijn gepleegd in verschillende districten. Voor dergelijke gevallen, en ook in gevallen waarbij niet duidelijk is wie de leiding over het opsporingsonderzoek en de vervolging moet hebben, regelt artikel 371bis cpp sinds 1991 de dwingende of verplichte coördinatie door de *Direzione Nazionale Antimafia*.³⁶⁸ Dit geldt uitsluitend voor onderzoeken naar bepaalde ernstige misdrijven, waaronder deelneming aan een criminele maffiaorganisatie. Hiermee beoogt men een fragmentatie of het verloren gaan van informatie te voorkomen en strafzaken tegen maffiaorganisaties effectiever te kunnen vervolgen.³⁶⁹ Overigens worden niet alle strafzaken tegen maffiaorganisaties steeds gevoegd behandeld, maar vaak is dat omwille van de efficiëntie wel het geval.³⁷⁰

De *Direzione Nazionale Antimafia* – sinds 2015 officieel de *Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo* (DNAA) – staat onder leiding van de nationale antimaffia en antiterrorismeprocurer.³⁷¹ Deze dienst valt binnen het parket-generaal van het cassatiehof.

De DNA heeft tot taak het coördineren van onderzoek dat wordt uitgevoerd door de afzonderlijke antimaffia districtsparketten (*Direzioni Distrettuali Antimafia*, DDA).³⁷² Daarbij ziet de DNA in het bijzonder toe op het uitwisselen van kennis en gegevens die binnen al die parketten beschikbaar is.³⁷³ De DNA heeft geen onderzoeksbevoegdheden en heeft geen leiding over de door de districtsparketten te behandelen onderzoeken.³⁷⁴ Het betreft derhalve een meer ‘horizontale’ coördinatie; het gaat vooral om overzicht, gegevensverzameling en gegevensdeling.³⁷⁵ Niettemin heeft de nationale antimaffiaprocurer de bevoegdheid opsporingsonderzoeken naar zich toe te trekken indien zich problemen voordoen in de onderlinge afstemming tussen de districtsparketten, of met betrekking tot de gegevensdeling.³⁷⁶

Over de coördinatie en interne organisatie van de DNA merkt een van de daar werkzame officieren op:

³⁶⁸ Aanvankelijk bevatte art. 371 cpp een bepaling die zag op een vrijwillige coördinatie van opsporingsonderzoeken binnen de parketten. Na invoering van die bepaling in 1988 ervoerde men al snel dat de vrijwillige samenwerking niet effectief was. Een wetwijziging zorgde ervoor dat nu sprake is van een dwingende coördinatie van bovenaf, door de DNA. Zie het Wetsbesluit van 20 november 1991, nr. 367 (omgezet met de Wet van 10 januari 1992, nr. 8). Hierover o.a. Maresca 2019, p. 124.

³⁶⁹ Turone 2015, p. 600. Art. 371 lid 1 cpp spreekt van ‘snelheid, proceseconomie en effectiviteit’.

³⁷⁰ Turone 2015, p. 604.

³⁷¹ Art. 9 van het Wetsbesluit van 18 februari 2015, nr. 7. In de context van het antimaffiarecht wordt in Italië de afkorting DNA gebruikt. Die afkorting wordt daarom hierna eveneens aangehouden.

³⁷² Art. 371bis cpp. Zie ook art. 102-106 AMW.

³⁷³ Maresca 2019, p. 130.

³⁷⁴ Hierover ook expliciet de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel destijds: *Relazione al disegno di legge n. 3066/S di conversione in legge del decreto legge 20 novembre 1991, nr. 367*, in: Documenti Giustizia 1991, nr. 12, cc, 158-187.

³⁷⁵ Turone 2015, p. 618.

³⁷⁶ Zie art. 371bis lid 3 onder h cpp.

‘Elke magistraat in dit kantoor staat in verbinding met een of meer DDA-parketten. Die magistraat woont hun vergaderingen bij, kent hun onderzoeken, en zij bellen de DNA-magistraat als er een probleem is. Als ik een onderzoek doe in Salerno dat verband houdt met een onderzoek in Milaan, dan komen de DDA-officieren naar mij. Dan gaan we gegevens uitwisselen, samenwerken. Daarvoor bestaan geen vastgestelde regels. Wel staan er drie belangrijke verplichtingen in artikel 371bis: de DNA moet volledig geïnformeerd worden, tijdig, en er moet een garantie bestaan van de uitwisseling van informatie.’

Elke DDA heeft binnen een bepaald district de exclusieve bevoegdheid het strafrechtelijk onderzoek en de vervolging naar maffiacriminaliteit te leiden.³⁷⁷ Binnen de DDA zijn alleen gespecialiseerde officieren van justitie werkzaam. De DDA's doen aan de DNA verslag van de informatie die zij hebben verkregen, en vertegenwoordigen het openbaar ministerie bij de gerechten in de hoofdsteden.³⁷⁸

Een van de geïnterviewde DDA-officieren vertelt dat magistraten in Italië dezelfde functie niet langer dan tien jaar mogen uitoefenen. Magistraten die binnen de DDA werkzaam zijn, moeten die dienst dus na uiterlijk tien jaren verlaten. De gedachte is dat men wil voorkomen dat zij vastroesten in hun vak. Dit gaat echter ten koste van de vereiste specialisatie, die men immers pas na enige tijd heeft. Volgens deze officier van justitie ervaren veel magistraten dit in Italië als een lastig dilemma.

Als reeds opgemerkt heeft het Italiaanse openbaar ministerie een grondwettelijke vervolgingsplicht. Deze houdt in dat de officier van justitie ieder strafbaar feit waarvan zij op de hoogte komt moet inschrijven in een speciaal daartoe bestemd register, en iedere bewijsbare strafzaak ter afdoening moet voorleggen aan de rechter. Dit procesrechtelijke legaliteitsbeginsel wordt wel gezien als de tegenhanger van de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie als geheel, en van de onafhankelijkheid van iedere officier van justitie. Ieder parket bestaat uit een onafhankelijke hoofdofficier van justitie en een aantal plaatsvervangers. Onder hen bestaat een zekere hiërarchie.

Eén van de officieren van justitie die werkzaam is bij de DNA geeft aan dat in de praktijk binnen elk parket periodiek (uiterlijk elke drie jaar) interne afspraken worden gemaakt om te bepalen wie welk type zaken doet. Zo wil men de transparantie en efficiëntie waarborgen. Binnen de grotere parketten zijn er ook wel specialisaties. Die interne afspraken vormen een secundaire bron van regelgeving. Elk parket stelt die afspraken zelf op om het eigen functioneren te verbeteren. De Raad voor de Rechtspraak keurt die afspraken vervolgens goed. In de praktijk wordt dus binnen de parketten wel een zekere prioritering aangebracht

³⁷⁷ Art. 12 AMW. De bevoegdheid van de DDA betreft de delicten genoemd in art. 51 lid 3bis cpp. Het betreft de maffiadelicten die hiervoor zijn besproken in hoofdstuk 3 (art. 416bis, 416bis 1, 416ter en de externe deelneming), en delicten die mogelijk een verband hebben met de maffia, zoals wederrechtelijke vrijheidsbeneming met als oogmerk afpersing, deelneming aan een criminele drugsorganisatie en deelneming aan een organisatie die zich bezighoudt met mensenhandel of smokkel.

³⁷⁸ Zie bijvoorbeeld de beschrijving op procura-napoli.giustizia.it/it/competenze_dda.page.

in de instroom van strafzaken. Daarover legt de individuele officier van justitie dan verantwoording af aan zijn meerdere. Daarover bestaat in Italië wel discussie. Eén van de geïnterviewde advocaten erkent het belang van de onafhankelijkheid van de officier van justitie, die ertoe dient een bepaalde politieke macht van het openbaar ministerie tegen te gaan. Hij vindt de interne afspraken en selectiecriteria die binnen de parketten worden opgesteld echter niet altijd transparant voor de buitenwereld.³⁷⁹

Door de bij de DNA werkzame officieren van justitie wordt het belang van de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie sterk benadrukt, vooral omdat die onafhankelijkheid doorwerkt in de activiteiten van de politie. De politie treedt in strafzaken immers onder leiding van de officier van justitie op en legt alleen aan deze verantwoording af. Daarmee krijgt zij een afgeleide onafhankelijkheid van het openbaar ministerie. Dit is voor de aanpak van de maffia erg belangrijk, vooral daar waar het gaat om maffia die in een hoger niveau zit: de zakelijke wereld of de politiek. Het gaat daarbij niet zozeer om het nationale parlementslid, maar meer om regiobestuurders en politici. Die regio's zijn in Italië belangrijke machtscentra. Vanuit economisch en politiek oogpunt kunnen die sectoren het politieonderzoek beïnvloeden. Bovendien valt de politie staatsrechtelijk gezien onder de uitvoerende macht. Dat is correct, omdat de politie politiek gestuurd moet worden, maar wanneer de politie onder het openbaar ministerie opereert, mag er geen sprake zijn van politieke sturing. Eén van de bij de DNA werkzame officieren van justitie vindt dat voor de aanpak van georganiseerde misdaad essentieel en legt uit dat voortvloeiend uit die gedachte ook de specialisatie is ontstaan: een gespecialiseerd onderdeel van het openbaar ministerie dat gericht is op samenwerking. Daaruit kwam de idee van het oprichten van een pool waarin informatie werd verzameld uit een bepaalde streek. Belangrijker dan dergelijke pools is echter de landelijke coördinatie van de onderzoeken, omdat de maffia geen vastomlijnd territorium heeft. Hij noemt als voorbeeld de 'Ndrangheta, die haar belangrijkste vergadering houdt in Canada, Australië en Reggio Calabria. Het kan gebeuren dat het bewijs voor het bestaan van die groepering, die in Reggio Calabria wordt berecht, in Milaan wordt gevonden omdat de organisatie daar haar winsten heeft geïnvesteerd, of in Salerno omdat daar schepen vol verdovende middelen worden aangetroffen. Daarom is het belangrijk dat de officier van justitie die over het onderzoek naar die maffia in Reggio Calabria gaat, beschikt over de informatie die binnenkomt uit de onderzoeken van Milaan en Salerno. Dit is een belangrijke afwijking van het reguliere strafproces, want bij op zichzelf staande, incidentele delicten (afpersing, bedreiging) doet dit probleem zich niet voor. Er bestond derhalve behoefte aan een gespecialiseerde eenheid die zowel verbindingen heeft met de lokale parketten als met het buitenland.

4.3.3 De gegevensuitwisseling tussen de gespecialiseerde diensten

Een belangrijk onderdeel van de specialisatie (en ook de coördinerende taken) van de hiervoor genoemde DIA, DNA en DDA is de gegevensuitwisseling tussen de

³⁷⁹ Zie over de problematiek van de (staatsrechtelijke) positie van het openbaar ministerie in Italië uitgebreid Peters & Mastrojeni 2010.

betreffende diensten. Zowel de DIA als de DNA beschikken elk over een omvangrijke databank. Daarbij beschikt de DIA over opsporingsinformatie, en de DNA over alle informatie die in relatie staat tot strafzaken waarin de DNA en de DDA's actief zijn (geweest).³⁸⁰ De databank van de DIA staat eveneens in verbinding met externe, en ook internationale databanken.

De geïnterviewde bij de DNA werkzame officieren van justitie beklemtoonden het belang van de databank. Het betreft een zeer efficiënt en geavanceerd technologisch systeem, waaraan men niet te veel ruchtbaarheid wil geven om aanvallen op dat systeem te voorkomen. Het (deels) door algoritmes aangestuurde systeem ziet onder meer op de controle van sociale netwerken, het aftappen van satellietinformatie en DNA-gegevens. Wetenschappelijk bewijs maakt inmiddels 80% uit van die databank. Alleen de DNA en de DDA-afdelingen hebben toegang tot de informatie in deze databank. De informatie van de DIA komt er wel binnen, maar de DIA heeft geen toegang tot de databank van de DNA. Dat hebben alleen de magistraten.

De in de databank opgenomen data kan als bewijs dienen in binnenland en buitenland. Met dat materiaal kan soms de eerste stap in de bewijsvorming eenvoudig worden gezet, bijvoorbeeld wanneer er een eerdere uitspraak van een andere rechter is die het bestaan van een samenwerkingsverband al heeft bevestigd. Dan behoeft een parket in een nieuwe zaak alleen aan te tonen dat die organisatie is blijven functioneren.

DNA-officier:

'Als er bijvoorbeeld een kroongetuige is die verklaringen aflegt en informatie geeft over het bestaan van een maffiaorganisatie in Milaan, dan kunnen zijn verklaringen beslissend zijn voor een proces elders. Er bestaat een verplichting voor alle districtsparketten om alle informatie van alle procedures tegen de georganiseerde misdaad, en sinds 2015 ook over terrorisme, in te voeren in de databank en te delen. Tot die onderzoeksinformatie wordt ook de informatie afkomstig van de DIA gerekend. Het gaat om alle politie-informatie die aan een DDA wordt geleverd, zoals informatie uit intercepties. Die informatie kan worden geraadpleegd door de DNA en alle DDA-parketten. Bij de DNA werken zeer gespecialiseerde analisten die deze informatie analyseren, zodat die informatie in andere strafprocedures kan worden gebruikt. Met de door de DNA en DDA gekoppelde informatie worden strafprocedures opgebouwd. Er moeten vervolgens rechters zijn die gewend zijn om dit soort informatie te beoordelen, maar belangrijker is dat die specialisatie zit bij het openbaar ministerie die over die informatie moet beschikken.'

³⁸⁰ Voor de DIA gaat het om het *Sistema informatico interforze CED – SDI*. De DNA en DDA's maken gebruik van het *Sidna-Sidda (Sistema informativo direzione nazionale antimafia e direzione distrettuale antimafia)*.

4.3.4 Opmerkingen van geïnterviewde deskundigen

Alle geïnterviewde Italiaanse praktijkjuristen benadrukken de waarde en de onmisbaarheid van specialisatie en coördinatie bij politie en justitie bij de bestrijding van de maffiacriminaliteit. Zo zegt een van de advocaten:

'Er is een bedrijf voor nodig om onderzoeken met 350 verdachten aan te sturen. Aanklager Gratteri heeft in Calabrië een rechtszaal laten bouwen met meer dan 300 zitplaatsen voor advocaten; voor ieder is er een videoscherm en een verbinding met de penitentiaire inrichtingen op afstand. De advocaat komt op camera en er zijn geen technische storingen. Dat levert veel op, want de zittingen vinden doorgang. Er is geen zitting die wordt uitgesteld omdat er iets niet lukt. Dus er zijn middelen en er zijn bekwame professionals.'

Die waardering volgt ook uit gezaghebbende wetenschappelijke literatuur. Zo schrijft Turone in 2015:

*'Het concrete functioneren van de DNA laat zien hoe het mogelijk is een vorm van coördinatie tussen de parketten tot stand te brengen die het diffuse karakter van de vervolgingsbevoegdheid en de daaruit voortvloeiende autonomie en onafhankelijkheid van elk parket respecteert. De nationale antimaffiaprocurator heeft nog nooit gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid opsporingsonderzoek naar zich toe te trekken, en ook van de bevoegdheid formele aanwijzingen te geven aan de parketten wordt zelden gebruik gemaakt, terwijl de coördinatie-overleggen continu en bijna dagelijks plaatsvinden.'*³⁸¹

Het merendeel van de geïnterviewde magistraten stelt voorts dat er sprake is van een goede balans tussen vervolging en verdediging in maffiazaken, daarbij – zo zegt één van de rechters uitdrukkelijk – ‘uitgaande van de presumptie dat de officier van justitie de aanklacht moet bewijzen en dat het voor de advocaat voldoende is dat zijn cliënt wordt vrijgesproken als het bewijs onvoldoende is voor een veroordeling. Dat maakt de rol van de officier van justitie veel zwaarder dan voor de verdediging die eenvoudig kan zwijgen of ontkennen.’ Het recht op tegenonderzoek van de verdachte en het uitgebreide stelsel van rechtsmiddelen worden daarbij gezien als belangrijke waarborgen voor het in evenwicht brengen van de standpunten over en weer.

De geïnterviewde advocaten lieten zich daarentegen kritisch uit over de houding van het openbaar ministerie in maffiazaken en de afwezigheid van een strikte scheiding tussen de carrières van officieren van justitie en rechters. Dit betreft een thema waarover al enige jaren discussie bestaat in Italië. Een striktere scheiding tussen het openbaar ministerie en de rechtspraak zou volgens de geïnterviewde advocaten de eerlijkheid van het strafproces optimaliseren.

³⁸¹ Zie Turone 2015, p. 629. Er is geen informatie verschenen waaruit blijkt dat de DNA na 2015 wel van die bevoegdheid gebruik heeft gemaakt.

Advocaat:

'Wij spreken van een "strijd tegen de maffia". Dat houdt in dat de officier van justitie een fenomeen moet verslaan. Wanneer het gaat om een fenomeen als de maffia, waarbij de officier van justitie die strijd ook coördineert, dan is het duidelijk dat de waarborgfunctie van de officier van justitie afneemt en dat hij verandert in een crimefighter. Dat is niet verenigbaar met zijn onafhankelijke en magistratelijke positie binnen ons rechtssysteem. De officier van justitie heeft daarmee een enorme macht. En doordat hij zoveel macht heeft, kan hij ook over het lot van de politiek beslissen. In het zuiden gebeurt het bijvoorbeeld vaak dat burgemeesters of volksvertegenwoordigers worden gearresteerd en dat daardoor de politieke dynamiek verandert omdat er strafrechtelijke onderzoeken lopen. En misschien komt dan over vijf jaar uit dat die bestuurder of politicus er niets mee te maken had.'

Advocaat:

'Officieren van justitie kunnen overstappen naar de zittende magistratuur en omgekeerd. Pas als dat niet meer mogelijk is, kan de rechter daadwerkelijk een derde zijn. Ik heb echter niet de indruk dat wij een strafprocedure met onvoldoende waarborgen hebben en dat de rechten van de verdediging voldoende gerespecteerd worden.'

4.3.5 De afwezigheid van gespecialiseerde rechters

Italië kent geen gespecialiseerde zittingsrechters of strafkamers die zich uitsluitend bezighouden met de georganiseerde (maffia)criminaliteit. Op de vraag waarom niet ook is gekozen voor een specialisatie van rechters werden door de geïnterviewden verschillende verklaringen gegeven. Zo stelt een van de rechters dat daarover wel discussie heeft bestaan, maar dat men een specialisatie van rechters niet nodig acht omdat in een land als Italië uiteindelijk alle rechters wel enige kennis hebben over, en ervaring opdoen met dit segment van de criminaliteit.

Rechter:

'De officier van justitie behoeft specialisatie en bepaalde instrumenten. Maar de rechter is dan degene die oordeelt. Dat moet een derde partij zijn. Die moet niet teveel verbonden zijn aan bepaalde delicten.'

DNA-officier:

'Een rechter kan geen andere criteria hanteren voor de beoordeling van bewijsmateriaal wanneer het gaat om een verdachte van georganiseerde misdaad of terrorisme.'

Een specialisatie van rechters zou bovendien, vooral in het zuiden van Italië, het risico doen ontstaan van meer zichtbaarheid van die rechters die alleen maffiazaken doen. Een van de rechters geeft vervolgens aan dat de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in zekere zin ook wel een gemeenschappelijke

taakstelling is geworden. Hij vertelt voorts dat rechters er niet voor kunnen kiezen om uitgeroosterd te worden voor maffiazaken:

'Er is geen volledige vrijstelling van die taak. Er is ook geen wettelijke mogelijkheid om toegewezen te worden aan een bepaald soort strafzaak. Een vrijstelling vanwege gewetensbezwaren is hier niet mogelijk. Van belang is wel dat niet alle rechters die zich met dit type zaken bezighouden, bescherming nodig hebben.'

Ondanks dat men niet heeft gekozen voor een formele specialisatie van rechters, is er toch wel sprake van een zekere specialisatie in de praktijk als gevolg van de oprichting van de DDA's die alleen verbonden zijn aan bepaalde Italiaanse gerechten.³⁸² De geïnterviewden vinden dat ook in meerderheid essentieel en dan met name dat de daar werkzame rechters een goede kennis hebben van de aard en werkwijze van de maffia in een bepaald gebied.

Rechter:

'Het is belangrijk om rechters te hebben die de cultuur van een bepaalde streek kennen, ook als ze er niet vandaan komen. Er is inmiddels wel een geconsolideerde rechtspraak waarbij men weet wat bepaalde bedreigingen in bepaalde gebieden betekenen. Dat is van belang. Als een camorrist wil afpersen zegt hij niet dat hij je anders zal vermoorden. Het volstaat dat hij vraagt: "Geeft u mij uw voorraad vis voor Kerstmis?" De verkoper zegt dan geen nee omdat hij weet waar de man voor komt. Het bewijs daarvan ligt echter moeilijk. De rechtspraak van het cassatiehof laat zien dat men hier geen concrete bedreiging nodig heeft; enkel een impliciete bedreiging is voldoende en die moet bewezen worden. In bepaalde gebieden is het gebruikelijk dat iemand half augustus om geld komt vragen. Dan gaat het om maffia, want maffiaorganisaties persen daar drie keer per jaar af: voor Kerst, voor Pasen en in de zomervakantie. Die kennis is erg belangrijk.'

4.3.6 De Parlementaire Antimaffiacommissie

Tot slot moet nog de *Commissione Parlamentare Antimafia*³⁸³ worden genoemd. Dit is een bicamerale onderzoekscommissie van het Italiaanse parlement. De commissie bestaat uit 25 afgevaardigden uit de Kamer van Afgevaardigden, en 25 senatoren. De commissie vindt haar grondwettelijke basis in artikel 82 van de Constitutie. Dit artikel bepaalt dat de commissie bevoegd is onderzoek te doen met

³⁸² Dat geldt ook voor de rechters van het opsporingsonderzoek (GIP) en de rechtsingang-procedure (GUP) van de districtsrechtbanken, omdat zij op grond van art. 328 lid 1bis cpp de beslissingen nemen in de strafdossiers die worden aangeleverd door de DDA's.

³⁸³ Sinds 2008 heet deze commissie: Parlementaire Commissie van Onderzoek naar het fenomeen van maffia's en andere criminele organisaties, inclusief de buitenlandse (*Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere*). De Commissie moet voor elke wetgevingsperiode opnieuw bij specifieke wet worden ingesteld. Dat maakt dat soms de naam, de specifieke taken, en de samenstelling per wetgevingsperiode kunnen wijzigen.

dezelfde bevoegdheden en beperkingen als justitiële autoriteiten door middel van het opstellen van rapportages, het vergaren van informatie, inclusief het horen van relevante personen.³⁸⁴ De belangrijkste taak van de commissie betreft het voortdurend monitoren van ontwikkelingen en veranderingen op het gebied van de maffia, het beoordelen van de noodzaak tot nieuwe wetgeving, het formuleren van noodzakelijke voorstellen voor wetgeving en beleid, en – meer algemeen – het verzekeren van slagvaardigheid in de bestrijding van de maffia.³⁸⁵ De commissie brengt jaarlijks verslag uit aan het parlement en kan steeds een rapport uitbrengen wanneer het dat noodzakelijk acht.³⁸⁶ De meest recente rapporten bevatten geen evaluatie van de antimaffiawetgeving als geheel, maar zien vooral op het actuele criminaliteitsbeeld (bijvoorbeeld een analyse van de maffia in Napels of Apulië).

4.4 Interceptie

4.4.1 De reguliere en de afwijkende interceptieregeling

Het onderscheppen van (tele-)communicatie is een voor de antimaffiabestrijding zeer relevante opsporingsbevoegdheid die om die reden een bijzondere bespreking rechtvaardigt. Het betreft een relatief vergaande bevoegdheid die steunt op de bepalingen over interceptie (*intercettazioni*), die zijn neergelegd in het Wetboek van Strafvordering.³⁸⁷

Met interceptie wordt bedoeld een opsporingsbevoegdheid waarmee men zonder dat ten minste een van de betrokkenen hiervan op de hoogte is door middel van technische apparatuur kennis kan nemen van (tele-)communicatie (*intercettazione ambientale*). Onder dit begrip valt tevens het heimelijk en op afstand installeren van bepaalde software (ook wel Trojan-virus genoemd, of in het Italiaans: *captatore informatico*) op een elektronisch apparaat zoals een computer, een tablet of een smartphone.³⁸⁸ Kortweg gaat het om de hackbevoegdheid van de overheid. Het installeren van de software gebeurt via het sturen van een e-mail, een sms of een applicatie waarmee het systeem kan worden geüpdatet. Daarmee kunnen microfoon- en camerafuncties worden geactiveerd en kan alle data worden verkregen die is opgeslagen op een gegevensdrager, evenals al het binnenkomen en uitgaand dataverkeer.³⁸⁹

³⁸⁴ In 1994 werden de taken van de commissie uitgebreid en werden de bevoegdheden van de commissie en haar mogelijkheden tot interventie nader uitgewerkt. Wet van 23 maart 1988, nr. 94, i.w.tr. op 27 maart 1988.

³⁸⁵ Zie voor een beschrijving van de bevoegdheden en de taken van de commissie de website parlamento.it onder 'organismi bicamerali' en 'commissioni di inchiesta bicamerali'.

³⁸⁶ Ibid.

³⁸⁷ De verruimde mogelijkheden voor interceptie van communicatie in geval van maffiacriminaliteit werden geïntroduceerd in 1991 (Wetsbesluit van 13 mei 1991, nr. 152, omgezet in de Wet van 12 juli 1991, nr. 203).

³⁸⁸ In de wet opgenomen sinds de Wet van 28 februari 2020, nr. 7, in art.n 266 lid 2 en lid 2bis cpp.

³⁸⁹ Chiaese 2021, p. 373.

Het cassatiehof onderscheidt in het arrest *Torcasio*³⁹⁰ drie aspecten die de bevoegdheid tot interceptie onderscheiden van (andere) vormen van het opnemen van mondelinge communicatie:

1. De vertrouwelijkheid waarmee de verdachten met elkaar beogen te communiceren.
2. De noodzakelijke aanwezigheid van technische hulpmiddelen om die communicatie op te nemen.
3. Degene die de communicatie opneemt moet een derde zijn die niet betrokken is bij het gesprek.

De regeling met daarin de voorwaarden voor het opnemen en af luisteren van telecommunicatie staat in de artikelen 266 tot en met 271 cpp. Op grond van artikel 266 en artikel 267 cpp is het af luisteren en opnemen van communicatie mogelijk in geval van een ernstige verdenking³⁹¹ van een van de in artikel 266 cpp genoemde misdrijven. Daaronder vallen de deelneming aan een criminele maffiaorganisatie en alle gedragingen waarmee die maffiaorganisatie wordt gefaciliteerd.³⁹² Dezelfde bepaling bevat tevens de wettelijke grondslag voor de hiervoor genoemde hackbevoegdheid.³⁹³ Op grond van artikel 266bis cpp is ook het opnemen van communicatie die via geautomatiseerde werken plaatsvindt mogelijk gemaakt.

Uitgangspunt is dat interceptie steeds, en dus ook zonder wettelijke regeling, mogelijk is binnen openbare plaatsen. Voor interceptie binnen besloten plaatsen (dat wil zeggen: particuliere ruimten inclusief de woning van de betrokkene) geldt dat er sprake moet zijn van gegronde redenen om te vermoeden dat daar criminele activiteiten plaatsvinden.³⁹⁴ Dat geldt ook voor de hackbevoegdheid. Op grond van artikel 266 lid 2bis cpp geldt hier evenwel een uitzondering voor opsporingsonderzoeken die gericht zijn op zeer ernstige misdrijven waaronder deelneming aan een criminele maffiaorganisatie.³⁹⁵ In die gevallen is het plaatsen van hacking-software altijd en ook op alle besloten plaatsen toegestaan. De betreffende bepaling maakt daarmee deel uit van het dubbele spoor.³⁹⁶

Indien de officier van justitie gebruik wil maken van de interceptiebevoegdheid dient hij daartoe bij de rechter van het opsporingsonderzoek (de GIP) een met redenen omgekleed verzoek tot machtiging in.³⁹⁷ Die machtiging wordt in beginsel alleen verleend indien er sprake is van ernstige vermoedens dat sprake is van een misdrijf en de interceptie 'absoluut noodzakelijk' is. In geval van een machtiging wegens verdenking van deelneming aan een maffiaorganisatie, wordt die machtiging daarentegen al verleend indien er sprake is van 'voldoende

³⁹⁰ Cassatiehof 24 september 2003, nr. 36747.

³⁹¹ Art. 267 cpp spreekt van '*gravi indizi di reato*', dat wil zeggen ernstige aanwijzingen van een misdrijf.

³⁹² Art. 266 lid sub f-quinquies cpp.

³⁹³ Art. 266 lid 2 cpp.

³⁹⁴ Dit vereiste is in geval van een voortvluchtige niet van toepassing.

³⁹⁵ Meer specifiek gaat het om de misdrijven genoemd in art. 51 lid 3bis en lid 3quater cpp.

³⁹⁶ Maresca 2019, p. 165-173.

³⁹⁷ Art. 267 lid 1 cpp.

vermoedens' dat sprake is van dat delict en de inzet van de bevoegdheid 'noodzakelijk' is.³⁹⁸ De machtiging moet worden gemotiveerd. In geval van het installeren van hacking-software bevat die machtiging ook de redenen waarom het (absoluut) noodzakelijk is om dié opsporingsmethode in te zetten en moeten de specifieke plaatsen en tijden waarop vertrouwelijke communicatie wordt opgenomen, worden benoemd. Dat laatste geldt niet in geval het gaat om de verdenking van een delict genoemd in artikel 51 lid 3bis cpp, omdat daarvoor – als reeds opgemerkt – geen beperking geldt in tijd en plaats. Dit maakt dat het opnemen van communicatie in de woning is toegestaan zonder dat er een gegronde reden is om aan te nemen dat daar criminele activiteiten plaatsvinden.³⁹⁹

In geval van urgentie mag het openbaar ministerie een schriftelijk bevel voor interceptie afgeven, maar dient het de rechter binnen 24 uur alsnog om een machtiging te verzoeken.⁴⁰⁰ Indien die machtiging niet wordt verleend, is de verkregen informatie niet bruikbaar. De machtiging kan in geval van verdenking van een maffiaorganisatie voor maximaal 40 dagen worden verleend, en kan steeds met 20 dagen worden verlengd.⁴⁰¹ Indien het bewijs rechtmatig is verkregen, heeft het rechtstreeks gelding op het onderzoek ter terechtzitting.⁴⁰²

Samengevat geldt dat in geval van een verdenking van een delict genoemd in artikel 51 lid 3bis cpp (waaronder deelneming aan een criminele maffiaorganisatie) vertrouwelijke communicatie⁴⁰³, eventueel via plaatsing van software, mag worden afgeluisterd en opgenomen indien:

- er een 'voldoende verdenking' bestaat⁴⁰⁴;
- er een 'noodzaak' bestaat de bevoegdheid in te zetten ten behoeve van het opsporingsonderzoek.⁴⁰⁵

In geval van toepassing van de bevoegdheid in de woning, is de inzet van dit dwangmiddel toegestaan, ook als er geen reden is om aan te nemen dat daar criminele activiteiten plaatsvinden.⁴⁰⁶ In geval de hackbevoegdheid wordt toegepast, moet in de machtiging opgenomen worden welke redenen de inzet van die bevoegdheid noodzakelijk maken.⁴⁰⁷

In geval van een spoedeisend belang moet de officier van justitie de dringende redenen die het noodzakelijk maken het machtigingsbevel van de GIP niet af te wachten kenbaar maken en moet de GIP alsnog binnen 48 uur toestemming

³⁹⁸ Deze afwijking geldt sinds het Wetsbesluit van 13 mei 1991, nr. 152, omgezet bij de Wet van 12 juli 1991, nr. 203. De regeling is sindsdien niet meer veranderd.

³⁹⁹ Zie art. 13 van het Wetsbesluit van 13 mei 1991, nr. 152.

⁴⁰⁰ Art. 267 lid 2 cpp.

⁴⁰¹ Ook dit is een afwijking van de reguliere regeling die een verlenging toestaat op grond van een periode van 15 dagen, die steeds met 15 dagen te verlengen is (zie art. 267 lid 3 cpp).

⁴⁰² Art. 271 cpp.

⁴⁰³ Het op afstand aanzetten van een camera in de woning is in Italië niet toegestaan.

⁴⁰⁴ Art. 13 van het Wetsbesluit van 13 mei 1991, nr. 152.

⁴⁰⁵ Ibid.

⁴⁰⁶ Ibid.

⁴⁰⁷ Art. 267 lid 3 cpp.

geven.⁴⁰⁸ De machtiging heeft een geldigheidsduur van 40 dagen en kan in beginsel steeds met 20 dagen worden verlengd.

4.4.2 Interceptie en de opsporing van voortvluchtigen

Op grond van artikel 296 lid 1 cpp is een voortvluchtige iemand die vrijwillig ontsnapt aan de voorlopige hechtenis of enige andere vorm van strafrechtelijke vrijheidsbeneming of beperking. De opsporing van voortvluchtigen (*latitanti*) kan bij maffiacriminaliteit bijzonder complex zijn. Voortvluchtigen bereiden hun ontsnapping doorgaans zeer nauwgezet en gestructureerd voor. Daarbij speelt in geval van de maffia de achterliggende organisatie vaak een belangrijke rol. De leden van maffiaorganisaties die zich bezighouden met het begeleiden van ontsnappingen zijn vaak verdeeld in verschillende groepen die onafhankelijk van elkaar opereren om de opsporing van de voortvluchtige te frustreren. Zo zijn er personen die de voortvluchtige in de gaten houden, de boodschappers, degenen die het grondgebied controleren, personen die betrokken zijn in het zoeken naar schuilplaatsen, en personen die zich bezighouden met het vinden van economische middelen om in het levensonderhoud van de voortvluchtige te voorzien.⁴⁰⁹

Vanwege de complexiteit van de opsporing van voortvluchtigen gelden er bijzondere interceptiebepalingen. Zo kan in die situatie interceptie van communicatie binnen besloten plaatsen ook plaatsvinden wanneer er geen aanwijzingen zijn dat daar criminele activiteiten plaatsvinden. Ook geldt op grond van artikel 295 cpp dat afgetapte communicatie van de voortvluchtige directe bewijswaarde heeft tijdens het onderzoek ter terechtzitting.⁴¹⁰

De interceptieregeling is niet zonder slag of stoot tot stand gekomen. De meest recente herziening verliep stroperig, en de nieuwe bepalingen werden kort na de inwerkingtreding weer gewijzigd.⁴¹¹ Hoewel de effectiviteit van de huidige wettelijke regeling in het algemeen wordt geprezen, bestaat er onder wetenschappers nog discussie over de vraag of de bescherming van de privacy en andere grondrechten van verdachten wel voldoende is gewaarborgd. Sommige wetenschappers vinden dat de interceptieregels te ruim zijn geformuleerd en dat er meer waarborgen moeten komen om te voorkomen dat verdachten onterecht vergaande inbreuken op hun privacy moeten dulden.⁴¹²

⁴⁰⁸ Art. 267 lid 2bis cpp.

⁴⁰⁹ Maresca 2019, p. 174-176.

⁴¹⁰ Tonini 2020, p. 80.

⁴¹¹ Belangrijke wetwijzigingen vonden plaats in 2013, 2014, 2017, 2018, 2019 en 2020, waarbij ook het toepassingsgebied van de interceptieregeling steeds verder is uitgebreid. Hierover: Tramontano 2023.

⁴¹² O.a. Marafioti 2023.

4.4.3 Preventieve interceptie

Ook voordat sprake is van een concrete verdenking, voorziet de wetgeving in een mogelijkheid vertrouwelijke communicatie op te nemen.⁴¹³ De bevoegdheid houdt in dat de Minister van Binnenlandse zaken dan wel een door hem gedelegeerde dienst of autoriteit, de officier van justitie van een van de districtsparketten kan verzoeken vertrouwelijke communicatie op besloten plaatsen op te nemen indien dit noodzakelijk is om informatie te verkrijgen waarmee delicten zoals die genoemd in artikel 51 lid 3bis cpp kunnen worden voorkomen. Indien de officier van justitie de toepassing van dit middel noodzakelijk acht verleent hij een bevel met een geldigheidsduur van maximaal 40 dagen, die steeds met 20 dagen kan worden verlengd. De officier van justitie mag het middel niet ambtshalve toepassen. De verkregen informatie kan dienen als startinformatie maar mag niet worden gebruikt in de strafprocedure.⁴¹⁴

4.4.4 Opmerkingen van geïnterviewde deskundigen

Interceptie wordt vrij algemeen gezien als een van de meest effectieve onderzoeksbevoegdheden bij de bestrijding van maffiacriminaliteit, zo blijkt uit de gesprekken met de geïnterviewde praktijkjuristen en wetenschappers. De opsporingsmethode is vooral geschikt om van binnenuit informatie te vergaren over zeer afgeschermdе criminele samenwerkingsverbanden. Zij wordt dus niet slechts als uiterste redmiddel, maar doorgaans juist relatief snel ingezet ten behoeve van de opsporing van maffiacriminaliteit.

Rechter:

'De strijd tegen die misdaad is ook vooral het vermogen om binnen te dringen in hun communicatiemiddelen. Er is veel gesleuteld aan de Italiaanse regeling om die zo optimaal mogelijk te maken. Ik zou verdere hervormingen over intercepties vermijden. Het systeem van bewijsverkrijging via deze methode werkt goed.'

DNA-officier:

'De dingen die maffiosi doen, horen we ofwel van de maffioso die besluit samen te werken met justitie en die ons dan vertelt wat hij heeft gedaan, hoe zijn organisatie werkt en wie de leden zijn, ofwel zijn wij degenen die naar hun huizen gaan met de juiste af luisterapparatuur om via hun stemmen te begrijpen wat er aan de hand is.'

De deskundigen zien geen aanleiding om de recent gewijzigde regelgeving te herzien. De geïnterviewde rechters en officieren van justitie wijzen erop dat de interceptieregeling weliswaar vergaande bevoegdheden geeft, maar dat het Italiaanse recht voorziet in een uitgebreide klachtenregeling. Eén van de geïnterviewde rechters geeft aan zelf gemiddeld vier of vijf klachten per dag te

⁴¹³ Art. 226 van de aanvullende bepalingen op het wetboek van strafvordering, de *Disposizioni di attuazione del codice di procedura penale* (hierna: disp.att.cpp).

⁴¹⁴ Cassibba 2020, p. 475.

behandelen. Dat komt neer op bijna 2000 afluisteroperaties per jaar, en zijn kantoor bestaat uit 45 rechters. Hij ziet echter als neveneffect dat steeds meer criminele organisaties hebben ontdekt dat die methode frequent wordt ingezet en daarom intussen ook andere communicatiekanalen zijn gaan gebruiken.

Eén van de geïnterviewde advocaten acht de Italiaanse bepalingen flagrant in strijd met artikel 8 EVRM. Hij vindt dat de wetgeving in Italië onvoldoende voorzienbaar en toegankelijk is, en daarmee te onbepaald: 'Iedereen kan alles doen.' Deze laatste opvatting vinden we ook wel terug in wetenschappelijke literatuur.⁴¹⁵ Verschillende auteurs achten met name de wettelijke gronden voor het toepassen van de vergaande bevoegdheden – de 'noodzaak' dan wel 'onmisbaarheid' voor het opsporingsonderzoek – evenals het wettelijke vereiste van voldoende aanwijzingen te vaag, en de onbeperkte bevoegdheid om communicatie op te nemen in de woning te vergaand.⁴¹⁶ Veel van de wetenschappelijke discussies betreffen echter de wetgeving voorafgaande aan de herziening van 2017. Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat de Italiaanse regeling (tot nu toe) niet in strijd is bevonden met de fundamentele grondrechten.⁴¹⁷

4.5 De kroongetuigenregeling en het beschermingsprogramma⁴¹⁸

4.5.1 Uitgangspunten

De Italiaanse kroongetuigenregeling is gebouwd op de gedachte dat het bestrijden van maffiaorganisaties het meest effectief kan plaatsvinden door hard op te treden tegen diegenen die de opsporing ervan bemoeilijken, en diegenen die samenwerken en meewerken met de justitiële autoriteiten te belonen (de *normativa premiale*).⁴¹⁹ Naast de vergaande mogelijkheden tot het afluisteren van communicatie, biedt die beloningsregeling een fundamenteel instrument om van binnenuit zicht te verkrijgen op de organisatiestructuren en de werkwijze van deze heimelijke groeperingen die werken met een zwijgplicht.

De kroongetuigenregeling bestaat uit twee pijlers: de regeling voor spijtoptanten (*collaboratori di giustizia*, letterlijk: medewerkers van justitie) en de regeling voor bedreigde getuigen (*testimoni di giustizia*). Spijtoptanten zijn personen die rechtstreeks betrokken zijn geweest bij het plegen van strafbare feiten en die vervolgens besluiten om met de justitiële autoriteiten samen te werken om weer schoon schip te maken in ruil voor plaatsing in een beschermingsprogramma. Het begrip '*testimone di giustizia*' verwijst naar slachtoffergetuigen. Dit zijn personen die geen deel uitmaken van de betreffende criminele organisatie waarover zij

⁴¹⁵ Cassibba 2020, p. 459, Ubertis 2017, p. 254 en Varraso 2018, p. 143 e.v.

⁴¹⁶ O.a. Orlandi 2020, p. 717. Eerder ook: Borgobello 2013, p. 27.

⁴¹⁷ O.a. EHRM 10 april 2017, appl.nr. 46794/99 (*Panarisi/Italië*), r.o. 64-78.

⁴¹⁸ Over dit onderwerp is reeds een vrij uitvoerig rechtsvergelijkend WODC-onderzoek verschenen: Ferioli & Caianiello 2018, p. 251-309. Daarnaast is o.a. de volgende literatuur bestudeerd: Parlato 2022, Mezzetti & Lupária Donati 2020, p. 1167 e.v., Maresca 2019, p. 177 e.v., Nanula 2016, p. 179 e.v., Manzione 2019 en Manunza 1994, p. 37 e.v.

⁴¹⁹ Manzione 2019, p. 2 en Sgura 2022. Zie hiervoor reeds par. 3.4.

verklaren maar die wel over belangrijke informatie beschikken over een bepaald delict. Zij worden zelf niet vervolgd; het betreft meestal slachtoffers van bijvoorbeeld afpersing door de maffia die door aangifte te doen en belastend te verklaren hun leven op het spel zetten. Ook zij delen hun informatie met justitie in ruil voor plaatsing in een beschermingsprogramma.⁴²⁰ De bijdragen die slachtoffergetuigen kunnen leveren aan het opsporingsonderzoek is doorgaans veel beperkter dan die van spijtoptanten, omdat zij vaak maar over één strafbare gebeurtenis kunnen rapporteren. Zij hebben meestal geen zicht op de gehele structuur en dynamiek van de organisatie. Spijtoptanten zijn daarentegen in staat om van binnenuit inzicht te geven in de doelstellingen en de werkwijze van de organisatie. Die kennis kan onontbeerlijk zijn voor een succesvolle opsporing en vervolging van leden van maffiaorganisaties.

Eigenlijk is het niet juist te spreken van spijtoptanten, omdat veruit de meeste *collaboratori di giustizia* geen berouw tonen, maar samenwerken met justitie uit strategische overwegingen, en vooral om repressieve maatregelen zoals het strikte detentieregime van artikel 41 O.P. te voorkomen.

De kroongetuigenregeling staat alleen open voor verdachten die worden vervolgd wegens de meest ernstige misdrijven, waaronder de misdrijven genoemd in artikel 51 lid 3bis cpp.⁴²¹

4.5.2 Wetsgeschiedenis⁴²²

De voorloper van de huidige wettelijke regeling voor spijtoptanten en slachtoffergetuigen dateert van de jaren '80. Die regeling was gericht op het bestrijden van terrorisme, waarbij de hiervoor genoemde idee centraal stond: voor personen die de autoriteiten tegenwerken door het plegen van ernstige delicten geldt een repressief regime, en personen die meewerken worden daarvoor beloond. Dat bleek een succesvolle strategie te zijn. Het duurde evenwel nog tot in de jaren '90 voordat men die wetgeving doortrok naar de aanpak van maffiacriminaliteit. Daar bestond ook wel enig debat over, omdat men twijfelde aan de betrouwbaarheid van de verklaringen van spijtoptanten. Toch bleken juist de verklaringen van spijtoptanten als Tommaso Buscetta en Salvatore Contorno cruciaal te zijn in de eerste megaprocessen tegen de Siciliaanse maffia. Door die verklaringen kreeg de antimaffiapool voor het eerst goed zicht op de interne werkwijze van de Cosa Nostra. Bij gebrek aan regelgeving organiseerden de onderzoeksmagistraten zelf, in overleg met de lokale politie, de benodigde beschermingsmaatregelen.

In 1991 werd vervolgens de eerste wetgeving voor het gebruik van verklaringen van kroongetuigen aangenomen, evenals een expliciete strafverminderinggrond.⁴²³ Al snel werd duidelijk dat die regeling onvoldoende

⁴²⁰ De regeling voor bedreigde getuigen is neergelegd in de Wet van 11 januari 2018, nr. 6.

⁴²¹ Art. 9 lid 2 van het Wetsbesluit van 15 januari 1991, nr. 8, omgezet met de Wet van 15 maart 1991, nr. 82 en gewijzigd door de Wet van 13 februari 2001, nr. 45.

⁴²² Hierover ook uitvoerig: Tak 1994, p. 115 e.v.

⁴²³ Het Wetsbesluit van 13 mei 1991, nr. 152.

was en dat alleen een strafkorting de meest cruciale personen niet over de streep zou trekken om te gaan samenwerken met justitie. Er was bovendien dringend behoefte aan een adequaat en wettelijk geregeld beschermingsprogramma waarin niet alleen de spijtoptant maar ook zijn familie zou moeten worden opgenomen. De eerste contouren van de huidige beschermingsregelingen werden datzelfde jaar in de wet opgenomen.⁴²⁴ Die wet regelde een aantal voorwaarden en voorzag in de oprichting van de Centrale Commissie (*Commissione Centrale*, een autoriteit verbonden aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken). Deze commissie werd verantwoordelijk voor het opzetten van bijzondere beschermingsprogramma's voor kroongetuigen. Die regeling bestaat nu nog, maar is intussen wel een aantal malen herzien. Zo werden kroongetuigen aanvankelijk relatief gemakkelijk toegelaten tot het beschermingsprogramma, waardoor het systeem verstopt raakte door een overmaat aan te beschermen personen. Ook de waarborgen tegen onbetrouwbare verklaringen moesten worden aangescherpt.

De kroongetuigenwet van 1991 voorzag in het toekennen van een strafkorting en het toezeggen van voordelen die zagen op de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf. Die toezeggingen waren rechtstreeks verbonden met de plaatsing in het beschermingsprogramma. Dat wil zeggen: de rechter kon pas voordelen toezeggen wanneer sprake was van plaatsing van de kroongetuige in een beschermingsprogramma. Omdat die beslissing werd genomen door de bestuurlijke Centrale Commissie, waren officieren van justitie genoodzaakt om bij die commissie bescherming aan te vragen voor personen die die bescherming eigenlijk niet nodig hadden, zodat zij hen toezeggingen konden doen om de verklaringen te kunnen gebruiken. Die toezeggingen waren vaak ook erg ruimhartig: veroordeelde kroongetuigen konden in aanmerking komen voor gratie en hoge straffkortingen als zij een bepaalde minimumperiode in de gevangenis hadden uitgezeten. Dat leidde ertoe dat hooggeplaatste maffialeden uiteindelijk vroeg vrijkwamen. Daarover bestond veel publieke verontwaardiging. Het risico bestond bovendien dat er valse verklaringen werden afgelegd waarin de kroongetuige het deed voorkomen dat zijn informatie onmisbaar was voor het opsporingsonderzoek om zo na korte tijd vrij te kunnen komen. Zij bleken bovendien in staat om officieren van justitie onder druk te zetten om toegelaten te worden tot een beschermingsprogramma. Daarbij gold dat er geen uiterste termijn was bepaald waarbinnen de kroongetuige zijn kennis moest delen met de autoriteiten. Dat zorgde ervoor dat kroongetuigen bepaalde informatie bewust achterhielden om die informatie pas te delen wanneer dat hen beter uitkwam. Dat tastte de betrouwbaarheid van de verklaring aan.

Officieren van justitie waren op hun beurt gebaat bij zoveel mogelijk verklaringen van kroongetuigen, en zetten in hun verzoeken naar de Centrale Commissie de risico's van de betreffende personen nog eens extra aan. Het openbaar ministerie kon overigens wel druk uitoefenen op kroongetuigen, vooral wanneer door opsporingsambtenaren gesprekken werden gehouden met gedetineerden (*colloqui investigativi*). Die gesprekken vielen strikt genomen niet onder

⁴²⁴ De Wet van 1991, nr. 82.

opsporingshandelingen en daarvan hoefde geen proces-verbaal te worden opgemaakt. Tijdens die gesprekken werden verdachten evenwel gestimuleerd om samen te werken met justitie. Dat leidde tot situaties van misbruik.

Tot slot was er onder de oude wetgeving geen sprake van een gradueel beschermingsprogramma. Dat betekent dat kroongetuigen ofwel onderworpen waren aan de basale bescherming die werd georganiseerd door de justitiële autoriteiten, ofwel geplaatst werden in een bijzonder beschermingsprogramma dat werd georganiseerd door de Centrale Commissie. Dat was een intensief en zeer kostbaar programma.

In 2001 werd de eerste wetgeving uit 1991 vervangen door de huidige regeling.⁴²⁵ Deze is strikter daar waar het gaat om de selectie van kroongetuigen, introduceert een geïsoleerd beschermingsprogramma en beperkt de reikwijdte van de regeling.

Voor wat betreft de selectie van kroongetuigen geldt dat de plaatsing in een beschermingsprogramma en de toezegging van andere voordelen nu strikt van elkaar gescheiden zijn. Dat betekent dat officieren van justitie een verzoek aan de Centrale Commissie kunnen doen om de kroongetuige op te nemen in een beschermingsprogramma, maar dat de beslissing van die Commissie op zichzelf staat. Officieren van justitie kunnen los van die beslissing met de kroongetuige afspraken maken over de strafkorting en eventuele voordelen bij de tenuitvoerlegging van de op te leggen straf. Daarbij is de inhoud van de mogelijke toezeggingen beperkt: het samenwerken met justitie betekent niet langer een automatische vrijlating uit de voorlopige hechtenis of een alternatieve vorm van detentie, en om in aanmerking te komen voor voordelen tijdens de tenuitvoerlegging moet de betrokkene ten minste een vierde van de straf hebben uitgezeten.

De huidige wetgeving bevat voorts een gradueel beschermingssysteem. Zo is er nu een tussencategorie aan beschermingsmaatregelen die van toepassing is op de kroongetuige ten aanzien van wie de reguliere basismaatregelen onvoldoende zijn, maar wiens situatie niet ernstig genoeg is voor een bijzonder beschermingsprogramma.

Verder beperkte de wet de reikwijdte van de kroongetuigenregeling. Bescherming en voordelen zijn nu beperkt tot de opsporing van de meest ernstige misdrijven.

4.5.3 De procedure

De kroongetuigenregeling is van toepassing vanaf het moment dat een verdachte met de officier van justitie daarover in gesprek gaat (het zogenaamde *colloquio*). De officier van justitie is dan gedurende het verdere opsporingsonderzoek verantwoordelijk voor het onderhouden van het contact met de kroongetuige. Voor de kroongetuige gelden op zijn beurt een aantal verplichtingen. Zo mag de gedetineerde kroongetuige geen contact hebben met zijn familie of andere

⁴²⁵ Wet van 13 februari 2001, nr. 45.

personen.⁴²⁶ Verder moet hij binnen 180 dagen nadat hij zich bereid heeft verklaard om samen te werken een geloofwaardige verklaring afleggen. Die verklaring moet alle informatie verschaffen waarover hij beschikt en die ziet op de feiten die onderwerp zijn van de opsporing, en die informatie moet nieuw, aanvullend of van groot belang zijn voor het opsporingsonderzoek.⁴²⁷ Voorts dient hij binnen diezelfde termijn volledige openheid te geven over zijn vermogensrechtelijke situatie ten behoeve van een inbeslagneming en confiscatie.⁴²⁸ Die termijnstelling moet voorkomen dat de betrokkene door anderen onder druk wordt gezet om zijn verklaring in te trekken of zijn verklaring op de lange baan te schuiven. Het zicht op de volledige vermogensrechtelijke situatie van de betrokkene moet de autoriteiten inzicht geven in de omvang en aard van de contacten met maffiaorganisaties.

De verklaringen van de kroongetuige moeten steeds worden opgenomen in een proces-verbaal (*verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione*).⁴²⁹ Daarin moeten de belangrijkste gebeurtenissen waar de kroongetuige kennis van heeft, worden opgenomen.⁴³⁰ Daarbij moet hij verklaren dat hij niet over andere informatie beschikt.

Voorafgaande aan het afleggen van een verklaring kan de officier van justitie geen concrete toezeggingen over tegenprestaties doen, maar de kroongetuige slechts informeren over de wettelijke voordelen en hoe die in de concrete situatie zouden kunnen worden toegepast. De tegenprestatie komt pas in beeld wanneer de informatie van de kroongetuige betrouwbaar en volledig wordt geacht, en relevante nieuwe kennis toevoegt aan het onderzoek. Die beoordeling is aan de officier van justitie. Daarmee neemt de kroongetuige dus wel een zeker risico. De wet vereist niet uitdrukkelijk dat het proces-verbaal wordt opgesteld in aanwezigheid van een advocaat, maar in de praktijk is de advocaat daar wel altijd bij aanwezig.⁴³¹

Het proces-verbaal moet binnen 180 dagen worden voltooid. Indien de officier van justitie dan wel de spijtoptant daarin niet slagen, heeft de laatstgenoemde geen toegang (meer) tot de wettelijke voordelen, en kan de officier van justitie de informatie niet gebruiken als bewijs. In de praktijk duurt het vaak enige tijd voordat de gehele verklaring is opgenomen en zijn daar meerdere sessies voor nodig.

Als het proces-verbaal is opgesteld, wordt het toegevoegd aan het dossier. Het uittreksel daarvan wordt opgenomen in de landelijke databank waartoe alle gespecialiseerde parketten toegang hebben. Conform de uitgangspunten van de Italiaanse strafvordering geldt dat alle getuigenverklaringen in beginsel worden

⁴²⁶ Art. 13 van het Wetsbesluit van 15 januari 1991, nr. 8, omgezet met de Wet van 15 maart 1991, nr. 82 en gewijzigd door de Wet van 13 februari 2001, nr. 45 (hierna: Wet van 1991, nr. 82).

⁴²⁷ Art. 9 lid 3 en 16-quater van het Wetsbesluit van 1991, nr. 8.

⁴²⁸ Ibid.

⁴²⁹ Art. 16-quater lid 3 van het Wetsbesluit van 1991, nr. 8.

⁴³⁰ Details mogen worden aangevuld tijdens het onderzoek ter terechtzitting. Zie Cassatiehof 20 november 2007, nr. 1746. Het gaat om die gebeurtenissen met een zodanige maatschappelijke of psychologische impact dat een gemiddelde persoon die niet vergeet. Zie ook Rivello 2020, p. 1178.

⁴³¹ Ferioli & Caianiello 2018, p. 265.

uitgesloten van het zittingsdossier van de rechter. Die verklaringen kunnen wel worden gebruikt door beide procespartijen wanneer zij dezelfde getuige ter terechtzitting willen bevragen.⁴³² Wanneer de procespartijen die verklaringen uitdrukkelijk onder de aandacht van de zittingsrechter willen brengen, kan de rechter die verklaringen echter toch bestuderen, maar die hebben dan niet de status van bewijsmiddel. Dat betekent in de praktijk dat de kroongetuige ter terechtzitting moet verklaren en dat de raadsman van de verdachte tegen wie wordt verklaard, die kroongetuige aan een kruisverhoor kan onderwerpen om de betrouwbaarheid van die verklaringen aan te tonen of te wijzen op discrepanties met diens eerdere verklaringen tijdens het opsporingsonderzoek. Overigens wordt in de praktijk in maffiazaken frequent gebruik gemaakt van de in paragraaf 4.8.1 te bespreken verkorte procedure (*giudizio abbreviato*). In dat geval stemt de verdachte ermee in dat de rechter direct toegang heeft tot het dossier van het opsporingsonderzoek, inclusief de verklaringen van kroongetuigen. Daar staat dan voor de verdachte een strafkorting van (ten minste) een derde tegenover.

4.5.4 De toetsing van de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van kroongetuigen

De verklaringen van de kroongetuige zijn op twee momenten onderworpen aan rechterlijke toetsing. De eerste toetsing vindt plaats tijdens de fase van het opsporingsonderzoek wanneer de officier van justitie de rechter van het opsporingsonderzoek (GIP) verzoekt om een dwangmiddel toe te passen (bijvoorbeeld de voorlopige hechtenis) op personen ten aanzien van wie de kroongetuige belastend heeft verklaard. Ten tweede toetst de zittingsrechter de verklaringen van de kroongetuige om de schuld van de verdachte vast te stellen en wanneer hij beslist over de toe te kennen strafkorting en voordelen voor de kroongetuige zelf. Als de kroongetuige en degene die hij beschuldigt allebei verdachten zijn in hetzelfde strafproces, wordt over die kwesties gezamenlijk beslist (dus in hetzelfde vonnis). Wanneer de kroongetuige in een andere strafprocedure terechtstaat, wordt over die kwesties afzonderlijk beslist. Daarbij geldt dat de kroongetuige steeds schuldig zal worden bevonden omdat zijn verklaring altijd tevens een (uitvoerige) bekentenis inhoudt.⁴³³

Verder geldt dat de verklaringen van kroongetuigen niet op zichzelf mogen staan en dat steeds aanvullend bewijs nodig is dat de betrouwbaarheid van die verklaringen ondersteunt.⁴³⁴ Het cassatiehof heeft zich inmiddels uitgesproken over deze bepaling.⁴³⁵ Daarin heeft het een toetsingskader ontworpen waarbij de verklaringen van spijtoptanten in drie stappen moeten worden beoordeeld. Ten eerste moet de rechter de geloofwaardigheid van de getuige vaststellen op basis van diens persoonlijkheid, zijn sociale en economische situatie, zijn strafrechtelijke verleden, zijn relaties met de verdachte en de redenen waarom hij samenwerkt met de autoriteiten. Ten tweede toetst de rechter de geloofwaardigheid van zijn

⁴³² Art. 500 cpp.

⁴³³ Ferioli & Caianiello 2018, p. 269.

⁴³⁴ Art. 192 lid 3 cpp.

⁴³⁵ Cassatiehof (Grote Kamer) 22 februari 1993, nr. 1653 (*Marino*) en Cassatiehof (Grote Kamer) 29 november 2012, nr. 20804 (*Aquilina*).

verklaringen, waarbij hij in het bijzonder de samenhang, nauwkeurigheid, consistentie en spontaniteit vaststelt. Ten slotte moet de rechter het bestaan van steunbewijs (*riscontri esterni*) verifiëren. Daarbij moet het gaan om objectieve feiten die onafhankelijk bestaan van de verklaring van de spijtoptant. Indien de rechter eenmaal de geloofwaardigheid van de spijtoptant heeft vastgesteld, kan de verklaring van de spijtoptant ook in andere strafzaken worden gebruikt en behoeft dit stappenplan niet meer te worden herhaald.⁴³⁶

Tot slot voorziet de huidige wet in de sanctionering van kroongetuigen die na ondertekening van het kroongetuigenverbaal geen of valse verklaringen hebben afgelegd. Dit kan leiden tot het intrekken van de beschermingsmaatregelen, dan wel tot een herziening van het jegens hem gevoerde strafproces.⁴³⁷

4.5.5 Toezeggingen aan kroongetuigen

Uit de grondwettelijke vervolgingsplicht vloeit voort dat de wet dwingend voorschrijft wat de inhoud van de samenwerking van de kroongetuige met het openbaar ministerie kan inhouden en welke toezeggingen er over en weer mogen worden gedaan. Daarbij geldt dat iedere onderhandeling over strafrechtelijke immuniteit in ruil voor een belastende verklaring ontoelaatbaar is.

In de eerste plaats kan de officier van justitie een strafvermindering toezeggen. Daarbij is de rechterlijke straftoemeting van belang. De Italiaanse wetgeving voorziet in een stelsel van bijzondere minimum- en maximumstraffen aangevuld met uitgebreide regelingen over strafverminderende en strafverzwarende omstandigheden. De rechter is daaraan gebonden. Dat geeft de individuele officier van justitie weinig ruimte om op basis van andere gronden tot een zeer afwijkende strafeis te komen. De rechter bepaalt vervolgens onafhankelijk of de wettelijke strafvermindering wordt toegekend en zo ja, of de hoogte van de straf overeenkomt met die welke de officier van justitie heeft voorgesteld. In geval van een kroongetuige die verklaart over een maffiaorganisatie, volgt uit artikel 416bis 1 lid 3 cp dat aan diegene een strafvermindering van een derde tot de helft kan worden toegekend, dan wel dat een levenslange gevangenisstraf kan worden vervangen door een tijdelijke gevangenisstraf van 12 tot 20 jaar.

De voordelen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de straf zijn geregeld in het Gevangenisreglement van 1975.⁴³⁸ Eén van de uitgangspunten van die regeling is dat veroordeelden wegens maffiadelicten geen toegang hebben tot bepaalde penitentiaire voordelen waar andere veroordeelden die wel hebben. De wet voorziet evenwel uitdrukkelijk in een uitzondering voor personen die zijn veroordeeld wegens die delicten en die besluiten samen te werken met justitie.⁴³⁹ Zo verkrijgen kroongetuigen de mogelijkheid van *semilibertà*, dat wil zeggen dat zij

⁴³⁶ Ferioli & Caianiello 2018, p. 269 en Parlato 2022, p. 152 e.v.

⁴³⁷ Art. 16-quater en art. 16-septies van de Wet van 1991, nr. 82. Het betreft een herziening ten nadele.

⁴³⁸ Wet van 1975, nr. 354 (*Ordinamento Penitenziario*).

⁴³⁹ Art. 58ter O.P.

overdag buiten de inrichting mogen zijn⁴⁴⁰, een *permesso premio*, dat wil zeggen het verlof wegens goed gedrag te werken buiten de inrichting.⁴⁴¹ Voorts kunnen veroordeelde spijtoptanten ook in aanmerking komen voor een voorwaardelijke invrijheidsstelling⁴⁴² en huisarrest (*detenzione domiciliare*⁴⁴³), mits die persoon tenminste een kwart van zijn straf, of tenminste tien jaar van diens levenslange gevangenisstraf (*ergastolo*, dat wil zeggen een gevangenisstraf van 30 jaar) heeft uitgezeten.⁴⁴⁴

Tot slot kan de rechter van de rechtsingang-procedure (GUP⁴⁴⁵) bepalen dat de kroongetuige mag worden vrijgelaten uit de voorlopige hechtenis, of die hechtenis in een minder strikt regime mag doorbrengen wanneer duidelijk is dat de betrokkene alle banden met de criminele organisatie heeft verbroken, onderworpen is aan bijzondere beschermingsmaatregelen en aan alle overige wettelijke verplichtingen voldoet.⁴⁴⁶

4.5.6 De bescherming van de kroongetuige

De bescherming van de kroongetuige vormt geen onderdeel van de toezeggingen die door de officier van justitie worden gedaan dan wel door de rechter worden toegekend. De betrokkene moet een intentieverklaring ondertekenen waarin de officier van justitie uiteenzet welke beschermingsmaatregelen mogelijk zijn.⁴⁴⁷ De officier van justitie doet vervolgens een verzoek tot toepassing van beschermingsmaatregelen aan de Centrale Commissie. De kroongetuige moet daarbij aan bepaalde verplichtingen voldoen, zoals de naleving van bepaalde veiligheidsmaatregelen en het actief meewerken aan de uitvoering daarvan, het toestaan van ondervragingen en het vermijden van ieder contact met personen die tot een criminele organisatie behoren of met andere kroongetuigen. Ook moet hij volledige inzage geven in het vermogen dat hij bezit of beheert en moet hij zijn eventueel illegaal verkregen vermogen afstaan. De justitiële autoriteiten zijn verplicht om die goederen en gelden onmiddellijk in beslag te nemen.⁴⁴⁸ Verder moet de kroongetuige een verklaring tekenen waarin hij openheid verschaft over zijn familiestatus en financiële status, zijn schulden en alle lopende strafrechtelijke, civiele en administratiefrechtelijke procedures tegen hem, zijn diploma's, professionele kwalificaties of titels, commerciële licenties en elke andere vergunning die hij in zijn bezit heeft.⁴⁴⁹ Die informatie wordt alleen gebruikt ten behoeve van de beschermingsmaatregelen en niet voor de strafprocedure. Bij het

⁴⁴⁰ Art. 48 en 50 O.P.

⁴⁴¹ Art. 21 lid 1 O.P.

⁴⁴² Art. 16-nonies van de Wet van 1991, nr. 82.

⁴⁴³ Art. 21 lid 1 O.P.

⁴⁴⁴ De strafuitvoeringsrechtbank (*Tribunale di Sorveglianza*) of de bijzondere strafuitvoeringsmagistraat (*Magistrato di Sorveglianza*, i.e. de rechter die toezicht houdt op de uitvoering van vonnissen) besluit over de toekenning van de betreffende voordelen op verzoek van de hoofdofficier voor het gerechtshof of van de DNA (art. 16-nonies lid 1 van het Wetsbesluit van 1991, nr. 8).

⁴⁴⁵ Zie Bijlage 2.

⁴⁴⁶ Art. 16-octies van de Wet van 1991, nr. 82.

⁴⁴⁷ Art. 12 van de Wet van 1991, nr. 82.

⁴⁴⁸ Ibid.

⁴⁴⁹ Ibid.

niet naleven van de voorwaarden worden de beschermingsmaatregelen onmiddellijk beëindigd.⁴⁵⁰

De wet maakt een onderscheid tussen: a) reguliere beschermingsmaatregelen, b) de bijzondere beschermingsmaatregelen en c) het bijzondere beschermingsprogramma.

De reguliere beschermingsmaatregelen (a) worden toegepast door de politiediensten of, wanneer de betrokkene gedetineerd is, door het *Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*.⁴⁵¹

Bijzondere beschermingsmaatregelen (b) worden genomen daar waar de reguliere maatregelen onvoldoende zijn, maar het gevaar niet zo ernstig is dat de persoon moet worden overgeplaatst naar een beschermde locatie.⁴⁵² Deze maatregelen houden in dat kroongetuigen in hun woonplaats moeten verblijven, en dat bijzonder toezicht wordt geregeld om hen, hun families en hun eigendommen te beschermen. Zij ontvangen in beginsel geen financiële bijstand. De kring van te beschermen personen kan worden uitgebreid naar mensen die voor onbepaalde tijd met de spijtoptant samenleven en ook naar mensen die concreet gevaar lopen vanwege hun relatie met de spijtoptant.

In gevallen waarin ook deze bijzondere beschermingsmaatregelen onvoldoende zijn, kan de kroongetuige in een bijzonder beschermingsprogramma (c) worden geplaatst.⁴⁵³ Dan gaat het om de overplaatsing van de kroongetuige en zijn familie naar een geheime en beschermde locatie in een andere regio. Dit programma voorziet tevens in een wijziging van openbare registers (bijvoorbeeld van de burgerlijke stand, wegens wijziging van identiteit) en in financiële bijstand.

Over de toepassing, de inhoud en de duur van de beschermingsmogelijkheden beslist de Centrale Commissie. De beschermingsmaatregelen worden uitgevoerd door de Centrale Beschermingsdienst (onderdeel van de politie).

In 2022 werden 4446 personen beveiligd, waarvan 892 kroongetuigen.⁴⁵⁴

⁴⁵⁰ Art. 13-quater lid 2 van de Wet van 1991, nr. 82.

⁴⁵¹ Art. 9 lid 2 van de Wet van 1991, nr. 82 en art. 3 lid 1 onder i van het ministerieel besluit 2004, nr. 161.

⁴⁵² Art. 13 lid 4 van de Wet van 1991, nr. 82 en art. 7 lid 4 van ministerieel besluit 2004, nr. 161.

⁴⁵³ Art. 13 lid 5-11 van van het Wetsbesluit van 1991, nr. 8, omgezet met de Wet van 15 maart 1991, nr. 82 en art. 8 lid 4 van het ministeriële besluit van 2004, nr. 161.

⁴⁵⁴ Uit: Verslag over internationale politiesamenwerking van de *Direzione Centrale della Polizia Criminale* (die deel uitmaakt van het Departement van Openbare Veiligheid, dat weer onderdeel is van het Ministerie van Binnenlandse Zaken). Dit verslag is te raadplegen via interno.gov.it. Uit het meest recente rapport van de Parlementaire Antimaffiacommissie blijkt overigens dat die aantallen op 1 oktober 2019 veel hoger waren. Het ging toen om 5607 beveiligde personen, waarvan 1119 kroongetuigen. Begin 2021 ging het om 5015 beveiligde personen en om 1007 kroongetuigen (Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione finale*, XVIII Legislatura 2022, p. 6 en 36). Er is dus sprake van een daling.

4.5.7 Wetenschappelijke discussie

Italiaanse rechtswetenschappers denken heel verschillend over de kroongetuigenregeling. Er zijn wetenschappers die meer principiële kritiek uiten op de gedachte om kroongetuigen te belonen voor het afleggen van belastende verklaringen tegen andere verdachten en vinden dat de regeling in strijd is met het recht op een eerlijk proces, maar er zijn ook wetenschappers die de kroongetuigenregeling beschouwen als een effectief en legitiem middel in de strijd tegen de georganiseerde misdaad.⁴⁵⁵ De discussie hierover is nog gaande en er is geen sprake van consensus over dit thema.

4.5.8 Opmerkingen van geïnterviewde praktijkjuristen

Veruit de meeste geïnterviewde praktijkjuristen vinden de kroongetuigenregeling adequaat. Zij wijzen daarbij in het bijzonder op de regel dat de kroongetuige eerst een intentieverklaring moet afleggen waarin hij verklaart alle contacten met de criminele organisatie te hebben verbroken en dat hij alles zal vertellen wat hij weet over de criminele organisatie zelf. Ook de termijn van 180 dagen vinden zij positief. Niettemin doen zich wel problemen voor in de toepassing van de regels. Eén van de rechters geeft aan dat de effectiviteit van de regeling ervan afhangt hoe bekwaam iemand is in het ondervragen van kroongetuigen. Hij benadrukt dat het gaat om criminele mensen die niet omwille van berouw besluiten om samen te werken met justitie. Zij worden uitsluitend gedreven door de strafbetering. Voor de Italiaanse justitie levert dat echter op dat zij informatie verkrijgt die alleen door personen kan worden gegeven die de organisatie van binnenuit kennen. Eén van de advocaten ziet de kroongetuigenregeling als een waardevolle toevoeging op de interceptieregeling, omdat maffiosi vaak zeer cryptisch taalgebruik hanteren.

Advocaat:

'Vaak hangt het er niet vanaf wat iemand zegt, maar wat diegene doet. Dan heb je een kroongetuige nodig die je kan vertellen hoe bepaalde zinnen moeten worden geïnterpreteerd omdat die enkele zin onvoldoende bewijs oplevert voor bijvoorbeeld een moordopdracht.'

Dat potentiële kroongetuigen vooral worden gedreven door de voordelen die hen in het vooruitzicht worden gesteld, kan onbetrouwbare verklaringen in de hand werken. De geïnterviewde rechters en officieren merken op dat de effectiviteit van die regeling daarom vooral zit in de juiste toepassing van het instrument.

DNA-officier:

'De wettelijke regeling is effectief omdat die de magistratuur in staat stelt om veel kennis te verkrijgen van maffiaorganisaties. Tegelijkertijd gaat het om een procesrechtelijk instrument. De vraag of dat goed of slecht is, hangt af van de wijze waarop die wetgeving in de praktijk wordt toegepast.'

⁴⁵⁵ Over de wetenschappelijke standpunten: Rivello 2020, p. 1169 e.v.

Eén van de districtsofficieren wijst erop dat de meeste kroongetuigen die weg kiezen uit gemakzucht; omdat ze op een dodenlijst staan of om andere redenen. Van belang is dat potentiële kroongetuigen duidelijk wordt gemaakt dat de keuze om samen te werken met justitie een moeilijke keuze is die zowel voordelen als negatieve gevolgen kent. Hij voegt daaraan toe:

'Het is niet mijn taak om kroongetuigen te behagen. Ik mag hen tijdens het verhoor niet duidelijk maken dat ik iets wil weten en hen het gevoel geven dat zij onderhandelingsmacht hebben. Ik ontvang hun verklaringen en beoordeel dan of die nuttig zijn. Zij maken dus de keuze of ze mij informatie aanbieden in ruil voor bescherming. De Staat heeft die mensen nodig; zonder hen kunnen we veel zaken over maffiaorganisaties niet te weten komen.'

De geïnterviewden vertellen dat er in het verleden meer discussie over de kroongetuigenregeling bestond dan nu. Dat komt omdat zowel het aantal kroongetuigen als de waarde van de informatie die zij geven, is afgenomen. Vandaag de dag levert een goed systeem van interceptie meer op dan de onthullingen van een kroongetuige. Nu dienen kroongetuigenverklaringen vooral om een zaak te versterken, maar minder om iets nieuws te onthullen.

Eén van de rechters stelt dat de kroongetuigenregeling weliswaar onmisbaar is voor Italië, maar nog niet optimaal. Hij wijst erop dat het beter zou zijn wanneer rechters rechtstreeks toegang hadden tot de binnen de 180 dagen termijn afgelegde verklaringen.

Eén van de DNA-officieren wijst, wat de kroongetuigen betreft, op een eigenaardige tegenstelling tussen materieel strafrecht en procesrecht:

'Artikel 416bis cp vereist dat er sprake is van een zwijgplicht en onderwerping. Die twee bestanddelen moeten in het strafproces worden bewezen. Tegelijkertijd kent Italië een adversair strafstelsel, met als belangrijkste kenmerk het recht op tegenspraak. De wet schrijft voor dat het bewijs in beginsel mondeling op het onderzoek ter terechtzitting moet worden gevormd door middel van het verhoren van getuigen die moeten verklaren wat zij in geval van een maffiaorganisatie niet geacht worden te melden omdat de zwijgplicht bewezen moet worden. Met andere woorden, om te bewijzen dat er sprake is van een maffiaorganisatie kan dat bewijs niet goed op tegenspraak worden geleverd. Het procesrecht vereist een activiteit die voor het bewijs van een maffiaorganisatie een contra-indicatie is. Degenen die wel kunnen spreken zijn opsporingsambtenaren (die niet bang zijn voor intimidaties), maar zij zitten niet in de organisatie en beschikken dus over weinig kennis. Een andere categorie personen betreft de kroongetuigen, maar die moeten daar wel iets voor terugkrijgen. Die gedachte heeft geleid tot wetgeving over samenwerking met justitie en tot wetgeving over intercepties. Omdat maffiaorganisaties afgeschermd acteren, kan men daar alleen kennis van krijgen via kroongetuigen, ofwel

via de leden van die organisatie zelf wanneer zij worden afgeluisterd zonder dat ze dat in de gaten hebben.'

'In 1998 werkten we nog onder de oude kroongetuigenregeling. Ik was destijds rechter. Ik had de ervaring dat er spijtoptanten waren die tijdens het opsporingsonderzoek verklaringen hadden afgelegd tegenover de officier van justitie waarin zij persoon X aanwezen als camorrist. De officier van justitie transcribeerde die verklaring en de raadsman stemde daarmee in. Maar eenmaal op de zitting zwegen die spijtoptanten. Ik kon daar dan op zitting niets meer mee. Nu moet de kroongetuige op de zitting verschijnen en de rechter moet die persoon kunnen ondervragen. Anders is zijn eerdere verklaring niet meer geldig. Dat vind ik positief.'

Eén van de DDA-officiëren benadrukt dat maffiaorganisaties bijzondere kenmerken hebben, zoals de *omertà*. 'De kroongetuigenregeling is een fundamenteel instrument dat ons daartoe in staat stelt de maffiaorganisatie van binnenuit te leren kennen. Die regeling heeft zeer belangrijke resultaten opgeleverd, vooral in de beginjaren.' Ook deze officier van justitie benadrukt dat het daarbij steeds gaat om het vinden van de juiste balans bij de toepassing van het instrument. Vervolgens merkt hij op dat er wel enkele verbeterpunten zijn voor de Italiaanse regeling. Zo vindt hij de regel dat de kroongetuige binnen 180 dagen alles moet vertellen wat hij weet, te rigide. 'Het kan gebeuren dat sommige dingen niet worden gemeld omdat de kroongetuige die is vergeten. Als iemand moordenaar van beroep is en 100 moorden heeft gepleegd, dan kan het zijn dat hij zich die niet alle 100 herinnert.' Verder wijst hij erop dat er op bestuurlijk niveau een adequaat beschermingssysteem moet zijn ingericht om de regeling effectief te laten werken; dat is in Italië het geval.

De geïnterviewde advocaten zijn eveneens in meerderheid tevreden met de regeling. Eén van de advocaten is gespecialiseerd in de rechtsbijstand aan kroongetuigen. Hij onderstreept vooral het nut van de kroongetuigenregeling: 'Kroongetuigen kunnen uit de eerste hand precies vertellen wie, hoe en wanneer de maffia werkt.' Hij stelt dat kroongetuigen vooral nodig zijn om degenen die achter de schermen beslissingen nemen, aan te pakken:

*'Alleen zij die deze personen van binnen de organisatie kennen, kunnen dat vertellen. Pas toen we gingen werken met kroongetuigen, konden we Totò Riina en Bernardo Provenzano veroordelen. Zij waren beiden al meerdere malen vrijgesproken geweest. De kroongetuigenregeling betreft compromiswetgeving, maar soms leidt onbuigzaamheid tot niets. Wij hebben de organisatiestructuur van Cosa Nostra pas leren kennen dankzij de bijdragen van degenen die ons daarover konden vertellen.'*⁴⁵⁶

⁴⁵⁶ Zie over de noodzaak en effectiviteit van de inzet van kroongetuigen in de jaren '90 en de methode van Falcone ook uitgebreid: Parlato 2022, p. 136 e.v.

Hij merkt evenals de geïnterviewde DDA-officier op dat de 180 dagen termijn te krap is: 'Er zijn maffiosi die al 40 jaar lang misdaden plegen. Dan is zes maanden soms te weinig om over alles te praten. Zeker nu magistraten maar één of tweemaal per week een verhoor kunnen afnemen.' Hij spreekt van geluk dat magistraten de wet in de praktijk wat flexibel toepassen.⁴⁵⁷ Een ander kritisch punt ziet volgens hem op de verplichte overdracht van het gehele vermogen aan de Staat:

'Voor kroongetuigen kan het moeilijk zijn aan te tonen waar hun vermogen vandaan komt en dat dat niet (alleen) voortkomt uit maffiagerelateerde activiteiten. Er zijn kroongetuigen die ook legale inkomsten hebben. De wet geeft te weinig ruimte om aan te tonen dat bepaalde inkomsten op legale wijze zijn verkregen. Bovendien heeft die regel ervoor gezorgd dat soms maffiosi die veel geld hadden en die belangrijk waren, juist niet wilden meewerken. Degenen die sinds de wet meewerken zijn ofwel kroongetuigen die zelf niets aan vermogen hebben en dus niets te verliezen hebben, ofwel degenen die op een dodenlijst staan. Dit betekent dat mensen die een serieuze bijdrage hadden kunnen leveren aan de strijd tegen de maffia, buiten de boot vallen.'

Tot slot stelt deze advocaat dat het beschermingsregime te streng en te complex is en voorts dat alleen gespecialiseerde en zeer deskundige magistraten zouden moeten werken met kroongetuigen. Voor wat betreft zijn eigen veiligheid merkt deze advocaat het volgende op:

'Mijn ervaring is dat de maffia bedreigt wanneer zij denkt dat een bepaalde advocaat aan de ene kant van het hek staat en geld van de maffia aanneemt, terwijl hij tegelijkertijd ook geld van de overheid aanneemt en kroongetuigen bijstaat. Als men als advocaat laat zien dat men met rechte rug kroongetuigen bijstaat en geen compromissen accepteert, dan accepteert de maffia dat.'

Doordat er meerdere advocaten gespecialiseerd zijn in het bijstaan van kroongetuigen, zijn zij geen doelwit. Overigens worden advocaten van kroongetuigen door de overheid betaald en verdienen zij daar weinig aan. Dat maakt dat het aantal advocaten dat voor dit specialisme kiest, wel relatief gering is:

'Als men ervoor kiest kroongetuigen bij te staan, dan is dat uit eigen overtuiging en omdat men denkt mensen die eindelijk iets goeds doen in hun leven, te kunnen helpen. De keuze om kroongetuige te worden is heel moeilijk. We praten daar nooit over, want men belicht altijd het gemak van berekenende kroongetuigen, maar die mensen begrijpen er weinig van. Er is een grote onwetendheid op dit punt. Waar we niet over praten is dat kroongetuigen leven met weinig geld en met weinig mogelijkheden. Ze worden weggehaald uit hun leefomgeving, uit hun stad, wonen ver van hun

⁴⁵⁷ De procesrechtelijke consequenties van verklaringen die buiten die termijn worden afgelegd en de ontwikkelingen in de rechtspraak daarover, vormen ook wel onderwerp van wetenschappelijke publicaties. O.a. Parlato 2022, p. 149 e.v.

familie en leven soms in vervallen huizen. Voor alles wat ze doen moeten ze toestemming vragen. Ze kunnen geen rijbewijs halen, niet werken, hun kinderen kunnen niet op schoolreisje naar het buitenland als ze geen toestemming hebben. Het is een heel moeilijk leven, vol opofferingen. Niemand praat hierover, omdat dat niet uitkomt maar ik maak dit van dichtbij mee.'

De andere geïnterviewde advocaten vinden de regeling nuttig, maar waarschuwen voor de risico's die uitgaan van de grote aantrekkingskracht van de regeling. Ook benadrukken zij het belang van specialisatie binnen het openbaar ministerie.

Advocaat:

'Op dit moment zijn er veel kroongetuigen. Dat is wel een positief teken, maar de vraag is altijd of het wel echt kroongetuigen zijn, dan wel verdachten die zaken vertellen die al bekend zijn. Te veel prikkels geven is niet goed. Er moeten adequate mogelijkheden zijn om fouten te voorkomen.'

Advocaat:

'De ontwikkeling van de gespecialiseerde antimaffiaparketten en de DIA heeft erg geholpen in de strijd tegen de maffia. Omdat die strijd gecoördineerd is, is ook de stroom getuigenverklaringen gecoördineerd zodat bepaalde verschijnselen in hun context worden geplaatst en begrepen. Dat heeft eraan bijgedragen dat er veel kennis is gekomen die van belang is voor het analyseren en begrijpen van de inhoud van strafdossiers.'

De Parlementaire Antimaffiacommissie spreekt van een 'onmisbaar en een van de krachtigste instrumenten in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit'.⁴⁵⁸ De commissie signaleert echter een aantal (specifieke) aandachtspunten voor het beschermingsprogramma zoals de informatievoorziening voor kroongetuigen en problemen in de huisvesting van familieleden van kroongetuigen.⁴⁵⁹ In haar eindrapport doet de commissie een aantal verbetervoorstellen.⁴⁶⁰

4.6 Het strafproces op basis van videoconferentie

4.6.1 De regeling voor het strafproces 'op afstand'

Italiaanse strafprocedures in het algemeen, maar procedures gericht op maffiacriminaliteit in het bijzonder, duren vaak maanden, zo niet jaren. Bij maffiacriminaliteit gaat het om complexe onderzoeken, doorgaans met een groot

⁴⁵⁸ Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione sull'attività svolta*, XVIII Legislatura 2022, p. 446.

⁴⁵⁹ Idem, p. 448 e.v.

⁴⁶⁰ Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione finale*, XVIII Legislatura 2022, p. 63 e.v.

aantal verdachten en een omvangrijk bewijsonderzoek.⁴⁶¹ Verdachten bevinden zich vaak in detentie, maar moeten in dezelfde periode soms ook op meerdere zittingen verschijnen, op verschillende locaties. Zouden zij steeds in persoon ter zitting moeten verschijnen, dan levert dat een groot risico op verlies aan continuïteit bij de behandeling van een of meerdere van de procedures op. Verder is het organisatorisch ingewikkeld om de veiligheid van spijtoptanten te regelen, is er een beperkt aantal beveiligde zittingszalen beschikbaar en kleven er grote nadelen aan het aldoor vervoeren van de zittingscombinatie. Wanneer strafzaken te lang duren, komt daarbij nog het risico van het verjaren en het derhalve moeten vrijlaten van verdachten.

In 1992 zijn voor het eerst (nood)maatregelen aangenomen om dit te voorkomen door middel van het faciliteren van een verhoor op basis van een audiovisuele verbinding tussen zittingszaal en verhoorruimte.⁴⁶² In 1998 werd de regeling (tijdelijk verlengd en) uitgebreid.⁴⁶³ Sinds 2002 maakt de regeling permanent deel uit van het wettelijk strafprocesrecht.⁴⁶⁴ Daarna is deze nog een aantal malen gewijzigd en is het toepassingsgebied verder uitgebreid.⁴⁶⁵ Inmiddels betreft de strafprocedure op basis van videoconferentie – het *processo a distanza* – in maffiazaken (maar ook wel in andere strafzaken) een dagelijkse gang van zaken. Het gebruik hiervan is niet alleen mogelijk om zwaarwegende veiligheidsredenen, maar ook vanwege het bestaan van een processuele situatie waarin de complexiteit van de organisatie van een fysieke bijeenkomst tot gevolg heeft dat het procesodeloos vertraagt.⁴⁶⁶ Ook kroongetuigen kunnen via videoconferentie op afstand worden gehoord.

Het faciliteren van het op afstand deelnemen aan het strafproces geeft enige spanning met het grondwettelijke recht op verdediging⁴⁶⁷, tenzij de audiovisuele verbinding zodanig goed werkt dat de verdachte ten volle alle rechten en mogelijkheden kan benutten die hem toekomen om zijn verdediging optimaal uit te oefenen.⁴⁶⁸ Van een principiële schending is derhalve geen sprake. In de Italiaanse rechtspraak wordt een proces op afstand gefaciliteerd door middel van activatie van een audiovisuele link die geschikt is om een correct beeld en geluid te geven, zodat de verdachte goed kan deelnemen aan de zitting. Er moet altijd een gerechtelijk assistent aanwezig zijn op de locatie waar de verdachte zich bevindt. Die persoon moet de identiteit van de verdachte controleren en garanderen dat de verdachte geen nadeel ondervindt van de beperkingen bij het uitoefenen van zijn verdedigingsrecht. De raadsman heeft een onvoorwaardelijk recht om aanwezig te zijn op de locatie waar de verdachte zich bevindt en moet daar over de mogelijkheid beschikken om een vertrouwelijk overleg met zijn cliënt te voeren.⁴⁶⁹

⁴⁶¹ Wet van 7 januari 1998, nr. 11.

⁴⁶² Met het Wetsbesluit van 8 juni 1992, nr. 306, omgezet met de Wet van 7 augustus 1992, nr. 356.

⁴⁶³ Wet van 7 januari 1998, nr. 11.

⁴⁶⁴ Wet van 23 december 2002, nr. 279. De regeling werd opgenomen in art. 146bis en 147bis disp. att. cpp.

⁴⁶⁵ De belangrijkste wijziging betreft de Wet van 23 juni 2017, nr. 103 (Orlando-herziening).

⁴⁶⁶ Nanula 2015, p. 159.

⁴⁶⁷ Art. 24 lid 2 Const.

⁴⁶⁸ Constitutioneel Hof 22 juli 1999, nr. 342.

⁴⁶⁹ Nanula 2015, p. 159 e.v.

De wettelijke regeling maakt een proces op basis van videoconferentie onder meer mogelijk voor strafprocedures over de misdrijven genoemd in artikel 51 lid 3bis cpp, of wanneer de verdachte, om wat voor reden dan ook, in detentie zit.⁴⁷⁰ In die gevallen kan een dergelijk proces worden gevoerd wanneer:

- a. er ernstige zorgen zijn over de veiligheid van de betrokkenen of openbare orde;
- b. het een bijzonder complexe procedure betreft waarbij een proces op afstand noodzakelijk is om (verdere) vertragingen te voorkomen; en
- c) aan de verdachte een opschorting van de toepassing van de gedragsregels en inrichtingsregels voortvloeiend uit de penitentiaire wetgeving, is opgelegd.⁴⁷¹

In 2017 zijn de mogelijkheden voor een proces op basis van videoconferentie fors uitgebreid.⁴⁷² Een dergelijke procesvoering is sindsdien ook toegestaan bij de in artikel 51 lid 3bis cp genoemde delicten wanneer de verdachte op vrije voeten is, en voor procedures waaraan die verdachte deelneemt als getuige. Ten slotte is procederen op basis van videoconferentie ook mogelijk voor verdachten die zich in een beschermingsprogramma bevinden⁴⁷³, en bij commune delicten indien er grote veiligheidsrisico's zijn, wanneer dit noodzakelijk is om (verdere) vertragingen te voorkomen, dan wel wanneer het noodzakelijk is om de verklaring van een gedetineerde af te nemen.⁴⁷⁴

Recentelijk is een algemene regeling voor deelneming op afstand opgenomen in het wetboek van strafvordering om de toepassing van die werkwijze – die sinds de COVID-19-pandemie al op grote schaal wordt toegepast – verder uit te breiden.⁴⁷⁵ Op basis van de nieuwe bepalingen kunnen onder andere de procedures in de raadkamer, de zitting van de rechtsingang-procedure en het onderzoek ter terechtzitting op basis van videoconferentie plaatsvinden indien de procespartijen daarmee instemmen. De rechter is daartoe niet gehouden. De rechter moet erop toezien dat het recht op tegenspraak effectief kan worden uitgeoefend en dat de procespartijen effectief kunnen deelnemen aan de zitting.⁴⁷⁶ Ook vereist de wet dat de openbaarheid van de zittingen gewaarborgd blijft. Tot slot bepaalt de wet dat van de zitting altijd een audiovisuele opname wordt gemaakt.

⁴⁷⁰ Art. 146bis disp. att. cpp.

⁴⁷¹ Zie art. 41bis lid 2 O.P.

⁴⁷² Wet van 2017, nr. 103. Mittica 2018, p. 945.

⁴⁷³ Art. 1bis van de Wet van 2017, nr. 103. Lorusso 2017, p. 219 e.v.

⁴⁷⁴ Diddi 2017 p. 2279.

⁴⁷⁵ Wetsbesluit van 10 oktober 2022, nr. 150 van 10. Zie art. 133bis en 133ter cpp.

⁴⁷⁶ Art. 133ter lid 3 cpp spreekt van 'het waarborgen van het recht op tegenspraak en een daadwerkelijke deelneming van de procespartijen aan de proceshandeling of de zitting en het waarborgen van een gelijktijdige, effectieve en wederzijdse zichtbaarheid van de aanwezigen die zich op verschillende plaatsen bevinden en de mogelijkheid van ieder van hen om te horen wat door anderen wordt gezegd.'

4.6.2 Opmerkingen van geïnterviewde deskundigen

Onder rechters bestaan verschillende opvattingen over het strafproces door middel van videoconferentie.

Rechter:

'Ik doe veel strafprocedures op afstand en ik vind dat praktisch. Soms zijn dat procedures waar veel verdachten bij betrokken zijn. Ik heb weleens 15 verdachten tegelijkertijd op het scherm op één zitting. Dat zijn heel grote schermen en in elk vakje op dat scherm zie ik een gedetineerde: één zit in Agrigento, één in Napels, één in Milaan et cetera. Ik vind dat dit type proces niets anders en niets beperkends heeft voor de waarborgen van de verdachte ten opzichte van een reguliere zitting die in aanwezigheid van de verdachte wordt gevoerd.'

Deze rechter vertelt verder dat de verdachte het recht heeft om zich tijdens de zitting door meer dan één advocaat te laten bijstaan. In dat geval kan één van de advocaten bij de verdachte in de penitentiaire inrichting aanwezig zijn en de ander in de zittingszaal. Dat komt weleens voor en de wetgeving voorziet ook in die mogelijkheid voor de verdachte. Op de vraag of verdachten ook de financiële mogelijkheid hebben een tweede advocaat aan te stellen, wijst deze rechter naar een Europese richtlijn die voorziet in rechtsbijstand voor mensen die dat niet kunnen betalen:

'Rechters ondertekenen standaard alle formulieren voor advocaten die gefinancierde rechtshulp verlenen. Wel moet de verdachte aantonen dat hij over onvoldoende vermogen beschikt om die advocaat zelf te kunnen betalen. In geval van gefinancierde rechtsbijstand kan de verdachte evenwel geen twee advocaten benoemen, tenzij hij kan aantonen dat hij twee advocaten nodig heeft.'

Deze rechter wijst op de mogelijkheid voor de advocaat om wanneer hij of zijn cliënt dat wil, even met elkaar te telefoneren. 'In de praktijk vormt dit geen probleem.' De kritiek die ziet op een beperking van de onmiddellijkheid wijst hij resoluut van de hand:

'Waar die kritiek komt van wetenschappers, is dat louter theoretische kritiek die ver afstaat van de werkelijkheid van de zittingszaal. Waar die kritiek komt van advocaten, dan moet die in de context van de hele krachtige advocatenlobby in Italië worden gezet. Er zijn 200.000 advocaten in Italië; dat komt overeen met twee provinciesteden. Verdachten kunnen heel Italië willen doorkruizen om terecht te staan maar dat levert gewoonweg veiligheidsproblemen op. Ik zie geen probleem om verdachten op afstand te horen, omdat ik ze gewoon kan ondervragen. Ik kan via videoconferentie naar zijn gezicht kijken. Ik heb verdachten gehad die zelfs zeer lange verklaringen hebben afgelegd tijdens dat soort zittingen. Ik hoef toch niet de kleur van zijn broek te zien om te kunnen beslissen over zijn

schuld? Wat nodig is, is dat ik zijn verklaring hoor en dat hij mij hoort. Als de techniek goed werkt, dan is er geen probleem. Waar die techniek niet goed werkt, is dat een praktisch probleem. Dat vereist financiering, de inzet van technici en goede software. Maar dat is te verhelpen. In Italië is via het nationaal herstel- en weerstandplan, PNRR, dat na de COVID-19-pandemie werd goedgekeurd, veel geld in het videoconferentiesysteem gepompt. Ik ervaar op technologisch vlak dan ook geen problemen. Ik heb een griffier die zorgt voor de technologie en in alle penitentiaire inrichtingen is een deskundige staf aanwezig die eventuele technische problemen meteen kan oplossen. En als zich dan toch technologische problemen voordoen, heb ik altijd de mogelijkheid de zitting een paar dagen op te schorten.'

Een andere rechter vindt zittingen op basis van videoconferentie erg nuttig, maar vindt het belangrijk dat de fysieke aanwezigheid van de verdachte het uitgangspunt blijft:

'Enerzijds voorkomen we hiermee in maffiazaken grote veiligheidsproblemen, maar bij kruisverhoren of andere belangrijke activiteiten die op de zitting plaatsvinden, geef ik de voorkeur aan onmiddellijkheid en daarbij speelt ook het rituele aspect van het strafproces een rol. Dat kan men in mijn optiek niet adequaat waarnemen via een scherm. Het moet niet zo zijn dat het strafproces gedepersonaliseerd wordt. Daarbij is het ook van belang te begrijpen wat er in een ruimte gebeurt en wat de camera niet kan waarnemen. Voorts kunnen zich technische problemen voordoen. Die kunnen worden verholpen, maar de stand van de techniek is nog niet in alle penitentiaire inrichtingen en gerechten optimaal.'

Deze rechter vindt de consensus van de procesdeelnemers om het proces op afstand te kunnen voeren van groot belang. Als het openbaar ministerie en de advocaten ermee instemmen, dan zou dat moeten kunnen, maar de verdachte moet zich vrij voelen om fysiek voor de rechter te verschijnen. Hij vertelt dat advocaten zich doorgaans in de rechtszaal bevinden en niet bij de gedetineerde. De advocaat kan altijd met zijn cliënt telefoneren indien hij dat wenst.

Weer een andere rechter zegt sinds de COVID-19-pandemie anders naar deze regeling te kijken. Hij vertelt dat het meest problematische punt van een proces op basis van videoconferentie – de techniek – met goede technologie en expertise wordt verholpen. Als die optimaal functioneert, vindt hij dat een dergelijk proces een goed alternatief kan vormen voor een fysieke zitting. Tegelijkertijd is hij voorstander van een daadwerkelijke aanwezigheid van de verdachte.

De advocatuur staat negatiever tegenover de regeling. Eén van de advocaten stelt dat de vervoerskosten van verdachten van zware criminaliteit naar de zittingszaal in het algemeen geen rol zouden mogen spelen. Vanuit het perspectief van de verdediging voelt hij de behoefte om naast zijn cliënt te zitten om informatie uit te wisselen om zo te bepalen of de getuige de waarheid spreekt. Bij een proces op

afstand is er tussen advocaat en cliënt een verbinding via een koptelefoon. Als advocaat bevindt hij zich in de rechtbank en stelt hij vragen; zijn cliënt kan hem telefonisch informatie geven. Hij vindt dat niet hetzelfde als de nabijheid van zijn cliënt in de zaal, vanwege de snelheid waarmee hij onderling met zijn cliënt informatie moet kunnen uitwisselen en ook vanwege technische storingen. Hij vertelt dat de omgekeerde situatie zich ook wel voordoet: hij bevindt zich als advocaat in de rechtszaal en de kroongetuige bevindt zich in een penitentiaire inrichting. Dan vindt hij het moeilijk om in te schatten of die getuige liegt. Hij benadrukt dat het belangrijk is gezichtsreacties te zien, en te begrijpen hoe een getuige zich uitdrukt. Ook kan het voorkomen dat een getuige doet alsof hij iets niet hoort om zo tijd te laten verstrijken. Niettemin beseft hij dat de transformatie naar een meer technisch gestuurd proces in gang is gezet, ook voor andere dan maffiadelicten. In maffiazaken is het wel zo dat het doorgaans om processen gaat waarbij veel is gebaseerd op verklaringen.

In de wetenschap wordt algemeen erkend dat het strafproces op basis van videoconferentie zeer effectief is.⁴⁷⁷ Critici wijzen evenwel op de steeds verdere uitbreiding van het toepassingsgebied en waarschuwen voor een depersonalisering van de strafprocedure.⁴⁷⁸ Ook wordt gesteld dat de voorwaarden voor de toepassing van deze procesvorm te open zijn geformuleerd.⁴⁷⁹ Tot slot zijn er wetenschappers die vinden dat de regeling in strijd is met artikel 6 EVRM omdat de verdachte zijn recht op verdediging onvoldoende effectief kan uitoefenen.⁴⁸⁰

4.6.3 Zwaarbeveiligde rechtbanken

Naast het proces op afstand kent Italië verschillende zwaarbeveiligde rechtbanken in steden waar veel maffiaprocessen plaatsvinden. Zo heeft men in Calabrië binnen vijf maanden tijd extra zittingscapaciteit gecreëerd door de snelle bouw van een bunkerrechtbank in Lamezia Terme. Dat is een stad in de regio Calabrië waar op dit moment een groot megaproces tegen 400 leden van de 'Ndrangheta plaatsvindt. Het betreft een technologisch zeer geavanceerde beveiligde rechtbank waarin ruimte is voor ongeveer 1000 personen en met de mogelijkheid van 150 parallelle videoverbindingen. Men ziet de snelle realisatie van de bouw van de rechtbank als een belangrijk signaal dat Italië de maffia effectief bestrijdt. Dat komt wel met een prijs; de bouw van de bunkerrechtbank komt volgens berichtgeving in de media neer op een investering van zo'n 4,7 miljoen euro.⁴⁸¹

⁴⁷⁷ Zie Triggiani 2020, p. 530 e.v. voor verdere literatuurverwijzingen.

⁴⁷⁸ Ibid.

⁴⁷⁹ Ibid.

⁴⁸⁰ Het EHRM heeft zich hier meermaals over uitgelaten. Die rechtspraak ziet evenwel nog op de eerdere regelingen en wordt hier daarom niet verder besproken. Zie Triggiani 2020, p. 553 e.v. voor relevante verwijzingen.

⁴⁸¹ [agi.it/cronaca/news/2021-02-13/ndrangheta-aula-bunker-lamezia-terme-gratteri-11394746/](https://www.agi.it/cronaca/news/2021-02-13/ndrangheta-aula-bunker-lamezia-terme-gratteri-11394746/).

4.7 Beoordeling van het dubbele spoor door Italiaanse praktijkjuristen

De voorgaande paragrafen laten zien dat het ‘dubbele spoor’ bestaat uit een aantal afwijkende onderdelen van de reguliere strafprocedure ten behoeve van de opsporing en berechting van ernstige maffiacriminaliteit. In de kern gaat het bij vrijwel alle onderdelen om een uitbreiding van de bevoegdheden van de autoriteiten en een beperking van de waarborgen van de verdachte. Over de afzonderlijke onderdelen daarvan laten de geïnterviewde deskundigen zich in meerderheid positief uit. Aan alle geïnterviewden is daarnaast gevraagd hoe zij en ook hun beroepsgroep de toegevoegde waarde van het geheel van die afwijkende regels inschatten. Het betreft vooral een uiteenzetting van hun visies; er zijn geen wetenschappelijke publicaties gevonden met daarin een gezaghebbende, onderbouwde bespreking van de toegevoegde waarde van het dubbele spoor als geheel.

4.7.1 Rechters

De geïnterviewde rechters geven aan dat de procesrechtelijke afwijkingen die deel uitmaken van het dubbele spoor gerechtvaardigd zijn zolang ze niet leiden tot een disproportionele beperking van het recht op verdediging. Van belang is dat er altijd tegenspraak moet kunnen plaatsvinden ten aanzien van de bewijsbron. Omdat de bewijsbron kan worden afgeschermd, hetgeen zij als effectief beoordelen, en anders dan in de reguliere adversaire procedure het bewijsmateriaal directe bewijswaarde heeft op het onderzoek ter terechtzitting, vinden zij dat rechters strikt moeten zijn in de toetsing van de kwaliteit van dat bewijsmateriaal. Afwijkingen in de procedure zijn dus wel gerechtvaardigd, maar de waardering van het bewijsmateriaal moet dezelfde zijn als in de reguliere procedure. Eén van de cassatierechters vertelt dat over de procesrechtelijke afwijkingen als zodanig binnen het cassatiehof geen discussie bestaat en dat de betreffende wetgeving ook tot relatief weinig interpretatieproblemen heeft geleid. Ook onder feitenrechters lijkt geen fundamenteel debat te bestaan over het bestaan van die afwijkende strafvorderlijke regels als zodanig.

Rechter:

‘Als men besluit het verschijnsel maffia aan te pakken in een land met een bevolking en criminaliteitsbeeld als Italië, dan is het dubbele spoor een verplichte keuze.’

4.7.2 Officieren van justitie

Ook de geïnterviewde deskundigen bij de DNA en DDA onderstrepen vooral de onmisbaarheid van het dubbele spoor, en wijzen erop dat het strafrechtelijk onderzoek naar een maffiaorganisatie – een voortdurend delict – niet hetzelfde verloopt als het onderzoek naar andere (incidentele) delicten.

DNA-officier:

'Je moet in beeld krijgen wie de betrokkenen zijn, om welke misdrijven het gaat, waar het geld is, wie de facilitators zijn die het geld witwassen, wie stromannen zijn etc. Het zijn bovendien vaak lange en ingewikkelde onderzoeken. De bijzondere procesrechtelijke regels zijn nog steeds onmisbaar voor de opsporing, vervolging en berechting van deze criminaliteit, omdat de maffia nog steeds gevaarlijk is.'

4.7.3 Advocaten

Van de vier geïnterviewde advocaten liet één advocaat zich kritisch uit over het dubbele spoor. Hij stelt dat het dubbele spoor tot veel ongelijkheden en problemen heeft geleid, omdat er te veel zaken binnenkwamen die eigenlijk geen maffiaprocessen waren. Hij stelt dat het vaak de 'betere' officieren van justitie zijn die werkzaam zijn in de DDA-parketten, en die parketten hebben voorrang op alles. De DDA-parketten worden volgens hem sterk gefaciliteerd door de afwijkende bepalingen die het verkrijgen van bewijsmateriaal vergemakkelijken. Dezelfde opsporingsmogelijkheden zijn er niet voor de gewone misdrijven, en dat maakt dat er volgens hem frequent misbruik wordt gemaakt van dit stelsel. De officier van justitie stelt dan dat een misdrijf is gepleegd dat samenhangt met de maffia en voert de strafverzwarende omstandigheid van artikel 416bis 1 cp op. Daarmee valt de zaak binnen de competentie van de DDA en niet van de gewone parketten. Dat leidt vervolgens tot het onttrekken van zaken aan de reguliere rechter. Het betreft in zijn ogen tijdelijke wetgeving die ontworpen is voor een noodsituatie, waarbij de beperking van grondrechten van het individu wordt gerechtvaardigd door de korte tijdsduur. Dat betekent op dit moment niet dat die maatregelen zouden moeten worden afgeschaft, maar de situatie is lang niet meer zo urgent als in de jaren '80 en '90. Hij vindt het ook niet juist dat wordt gezegd dat de situatie gevaarlijker is juist omdat het rustiger is. Hij illustreert hoe Palermo in de jaren '80 het strijdtoneel van de maffia was, en vervolgens hoe veilig de stad nu is. Volgens hem heeft de Siciliaanse maffia niet langer de militaire capaciteit die het destijds had; de maffia is sterk verzwakt.

4.7.4 Verbeterpunten voorgesteld door deskundigen

De geïnterviewde deskundigen werd ook gevraagd naar concrete verbetervoorstellen. Opvallend is dat hun voorstellen niet zien op een herziening of wijziging van het stelsel van afwijkende strafvorderlijke regels voor maffiazaken, maar veeleer op een herziening van de fundamenteën van het gehele strafstelsel of van onderdelen van de reguliere strafprocedure.

Rechter:

'Ik heb de indruk dat er belangrijke verbeterpunten zijn. Het eerste betreft de rechtsingang-procedure die als een filter moet werken in de strafprocedure. Tot nu toe zijn we er niet in geslaagd om voorafgaande aan het onderzoek ter terechtzitting al een einde te maken aan de vele processen die vervolgens eindigen in een vrijspraak. Uiteindelijk eindigt

ongeveer 50% in een vrijspraak. Dat geldt niet zozeer voor artikel 416bis cp want hier bestaat wel een groot filter, maar dat geldt wel voor alle andere strafzaken die raken aan de georganiseerde criminaliteit. Bij al die zaken is het van belang dat er een doortastende toetsing plaatsvindt voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting. De rechter van de rechtsingang-procedure intervenueert te weinig en de meerderheid van de strafzaken gaat meteen naar het onderzoek ter terechtzitting zonder dat die door de rechtsingang-procedure gaan. Ten tweede, wil men effectiever werken, dan hebben we meer rechters nodig. De wervingsmethode voor magistraten moet worden hervormd. Er zouden geen vacatures moeten zijn in de kamers van de paleizen van justitie. Als we processen willen versnellen, moeten we ook het aantal rechters verhogen, want er is in Italië een enorm gat tussen het aantal rechters ten opzichte van het aantal burgers als je dat afzet tegen het Europese gemiddelde.'

Meerdere rechters en officieren van justitie stellen dat de Italiaanse keuze voor een adversair procesmodel zou moeten worden genuanceerd, omdat die te lange doorlooptijden in de hand werkt. Enkele geïnterviewden pleiten voor een afschaffing van de vervolgingsplicht van het openbaar ministerie dan wel een intensivering van de toepassing van alternatieve strafprocedures.

DDA-officier:

'Soms spreken tientallen rechters zich uit over een enkele strafzaak: er wordt voorlopige hechtenis opgelegd, waarna de rechter van het opsporingsonderzoek daarover oordeelt. Dan wordt er bezwaar gemaakt tegen de toepassing van de voorlopige hechtenis en drie andere rechters spreken zich daarover uit. Vervolgens wordt in cassatie gegaan en weer drie rechters oordelen. Het cassatiehof verwerpt de bezwaren en verwijst het onderzoek naar drie andere rechters et cetera. En dit gaat alleen nog maar over de maatregel van voorlopige hechtenis. Dan is het eigenlijke proces nog niet eens begonnen. Want dan begint dat proces, treedt de rechter van de rechtsingang-procedure op, komt er een rechtbank, een appelhof, het cassatiehof. Alles is tot het uiterste te betwisten.'

Deze officier benadrukt dat de Italiaanse verjaringsregels, die strikte termijnen stellen aan bepaalde procesfasen, een 'absurditeit' zijn die het systeem verstoppert. Hij vertelt dat de rechtbanken beslissen welke binnenkomende zaken voorrang hebben. Dat zijn de zaken waarin de verdachte gedetineerd is en zaken van georganiseerde criminaliteit. Die laatstgenoemde zaken nemen de meeste tijd in beslag, vooral omdat de verjaringstermijnen daar juist oneindig zijn:

'Complexe zaken die niet verjaren, worden het eerst door de rechter behandeld. Maar de kleinere gevallen, de zaken die de burger wellicht veel meer treffen, duren langer omdat ze eenvoudig zijn. Dat is dus de omgekeerde wereld.'

DNA-officier:

'Er zijn talloze manieren om het strafproces te vermijden. Onze strafvordering is ingewikkeld en kent veel waarborgen die niet effectief zijn. Ik ben ervan overtuigd dat er waarborgen moeten zijn, maar ik hou niet van enkel formalisme. In Italië kun je zelfs tegen een boete van 500 euro in beroep gaan. En hier zit ook een link met het thema maffia, want als de rechter voor een boete van 500 euro, 40 veroordelingen in beroep kan uitspreken, dan kan hij zich dus niet bezighouden met belangrijkere delicten zoals de maffia.'

Eén van de advocaten stelt dat het voormalige gematigde inquisitoire strafsysteem van vóór 1988 waarschijnlijk effectiever is in de strijd tegen maffiacriminaliteit, omdat dan het bewijs uit het opsporingsonderzoek rechtstreeks bruikbaar is op het onderzoek ter terechtzitting.

Advocaat:

'In de piekperiode van de eerste fase van de strijd tegen de maffia waren Falcone en Borsellino onderzoeksrechters. Zij verzamelden bewijs dat ze later zouden gebruiken in het eerste megaproces in 1986. De functie van de advocaat tijdens het gerechtelijk vooronderzoek was beperkt, omdat hij daarin niet participeerde. Alles vond in het geheim plaats en achteraf werd dan beoordeeld of bepaald bewijs belangrijk en geschikt was om het proces voort te zetten. Die beslissing was wat vreemd in ons systeem: deels was het feitelijk een vonnis en deels was het een bevel tot het openen van het onderzoek ter terechtzitting. Vandaag de dag gaat het precies omgekeerd. De officier van justitie verricht het opsporingsonderzoek. Daarna is er de rechtsingang-procedure. Dat wil zeggen dat een onpartijdige derde die niet betrokken was bij het opsporingsonderzoek moet beslissen of het onderzoek ter terechtzitting moet worden geopend of niet. Dat is het moment waarop wij als advocaten kennis hebben van de onderzoekshandelingen. Dat is wel eerder dan vroeger, toen we er pas kennis van konden nemen toen het onderzoek ter terechtzitting op het punt stond te beginnen. Nu zijn we bekend met het bewijsmateriaal als het opsporingsonderzoek is afgesloten.'

Een andere geïnterviewde onderstreept juist de waarde van het adversaire strafproces:

DDA-officier:

'Ik ben een groot voorstander van ons systeem van hoor en wederhoor. Het kruisverhoor vind ik de beste methode om de waarheid te achterhalen. Wel is het zo dat we bepalingen hebben die een onderzoek door de verdediging faciliteren en daarvan wordt nauwelijks gebruik gemaakt. Ik weet niet goed waarom niet.'

Ter verbetering stelt hij voor de efficiency van het systeem te optimaliseren door bijvoorbeeld de inzet van technologie. Verder stelt ook hij het capaciteitstekort binnen het openbaar ministerie en de rechtbanken aan de kaak:

‘Het gerecht waar mijn parket aan is verbonden, is het meest overbelast in Italië. Wij hebben momenteel meer dan 50.000 rechtszaken in hoger beroep. Daar hebben politie, magistraten, griffiers en rechters aan gewerkt. En dan loopt het op niets uit door onze verjaringsregels. Wij schreeuwen om middelen, want we hebben een tekort van zo’n 2000 magistraten. Het probleem is dat we niet in staat zijn om magistraten te behouden, noch onze groep te vergroten. En als dan een proces tegen de maffia wel 70, 100, 150 verdachten kan omvatten, is dat een echte worsteling. We hebben vooral meer magistraten nodig.’

4.8 Alternatieve strafprocedures: de verkorte strafprocedure en procesafspraken

4.8.1 De verkorte strafprocedure

Om tegemoet te komen aan de reeds verwachte grote belasting op de strafrechtspleging bij invoering van een adversair procesmodel introduceerde de wetgever in 1988 tegelijkertijd vijf alternatieve strafprocedures. Eén daarvan betreft de verkorte strafprocedure (*giudizio abbreviato*). Deze houdt in dat een alleensprekende rechter (de rechter van de rechtsingang-procedure, GUP) de strafzaak op verzoek van de verdachte (in beginsel⁴⁸²) afdoet op grond van het dossier van het opsporingsonderzoek.⁴⁸³ De officier van justitie behoeft daarmee niet in te stemmen. De zitting vindt vervolgens plaats in de raadkamer en het bewijs wordt niet op tegenspraak verkregen. De rechter kan het bewijs eventueel nog wel ambtshalve aanvullen wanneer hij dit noodzakelijk acht. De verdachte doet ook afstand van het recht om verweer te voeren. Daarop gelden slechts beperkte uitzonderingen, waaronder absolute onrechtmatigheden in de bewijsverkrijging. Het eindvonnis van de rechter heeft dezelfde inhoud als het vonnis dat aan het einde van een onderzoek ter terechtzitting kan worden uitgesproken.⁴⁸⁴

Om de verdachte te prikkelen voor deze procedure te kiezen en afstand te doen van zijn recht op een openbare terechtzitting wordt in geval van veroordeling de op te leggen straf verminderd met een derde.⁴⁸⁵ Indien de verdachte en zijn raadsman afzien van het instellen van hoger beroep, wordt de opgelegde straf met nog eens een zesde verminderd.⁴⁸⁶

⁴⁸² De verdachte kan dit verzoek ook instellen onder de voorwaarde dat bepaald aanvullend bewijsonderzoek nog wel plaatsvindt. Dat bewijsonderzoek moet dan wel noodzakelijk zijn en mag niet aan een vlotte afdoening van de strafzaak in de weg staan. Zie art. 438 lid 5 cpp.

⁴⁸³ Zie art. 438-443 cpp. Onder bepaalde omstandigheden is dat verzoek ook nog tijdens het onderzoek ter terechtzitting mogelijk.

⁴⁸⁴ Zie uitgebreider over de verkorte procedure: Barbuto 2006 en (recenter) Conso & Grevi 2020, p. 591 e.v.

⁴⁸⁵ In geval van een misdrijf; in geval van een overtreding wordt de straf met de helft verminderd (art. 442 lid 2 cpp).

⁴⁸⁶ Art. 442 lid 2bis cpp. Deze bepaling is recent ingevoerd met de Cartabia-herziening (Wetsbesluit van 10 oktober 2022, nr. 150). Hierover: Fragasso 2023.

De verkorte procedure kan worden toegepast bij vrijwel alle strafbare feiten. De procedure is recentelijk uitgesloten voor misdrijven waarop een levenslange gevangenisstraf staat.⁴⁸⁷ De negatieve effecten daarvan op de belasting van de rechtspraak zullen volgens een van de geïnterviewde rechters binnenkort zichtbaar gaan worden. Waar de verkorte procedure eerder ook werd gebruikt voor moordzaken, zullen die zaken nu bij de meervoudige strafkamers terecht gaan komen. Deze rechter vertelt dat het grote voordeel van de verkorte procedure is dat er veel verdachten terecht kunnen staan in één strafzaak. Dat is vooral bij artikel 416bis-zaken van belang omdat juist die strafzaken in beginsel gevoegd worden behandeld. Voor dergelijke grote zaken is de reguliere, adversaire procedure niet geschikt. De hoge minimum- en maximumstraffen op artikel 416bis cp maken dat verdachten worden geprikkeld om voor de verkorte procedure te kiezen.

Rechter:

'Ik heb die procedure zelf vaak bij de hand gehad in strafzaken tegen verdachten van de Camorra. Toen de strafmaat op artikel 416bis cp werd verhoogd, kozen veel advocaten die niet zoveel in te brengen hadden tegen dossiers met veel bewijsmateriaal, voor een verkorte procedure met een derde strafbepaling. Naar mijn inschatting wordt de verkorte procedure in 70% van de gevallen toegepast.'

Ook andere rechters bevestigen dat de verkorte procedure zeer veel wordt toegepast in zaken betreffende de georganiseerde criminaliteit:

Rechter:

'Die verkorte procedure wordt vaker toegepast dan de reguliere procedure. Ik schat in dat bij een politieoperatie die tot 40 arrestaties leidt, daar ongeveer 30-35 verkorte procedures uit voortkomen.'

4.8.2 Procesafspraken

Naast de verkorte strafprocedure voerde de Italiaanse wetgever in 1988 de mogelijkheid van het maken van procesafspraken in. De wet spreekt van een 'gezamenlijk verzoek tot strafoplegging door officier van justitie en verdachte' (de *applicazione della pena su richiesta delle parti*, of kortweg *patteggiamento*). Deze alternatieve strafprocedure houdt in dat de officier van justitie en de raadsman bij elkaar komen om afspraken te maken over de op te leggen straf (vonnisafspraken). Op grond van het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel zijn afspraken over een andere inhoud niet toegestaan. Nadat de beide procespartijen tot een akkoord zijn gekomen, leggen zij dit in een verzoek neer en sturen dit naar de rechtbank. Een alleenspreekende rechter (de GUP) toetst het voorstel op basis van een aantal specifieke wettelijke criteria. Indien hij instemt met het voorstel, wordt de afgesproken straf opgelegd. Hoger beroep is vervolgens uitgesloten, maar de

⁴⁸⁷ Zie art. 438 lid 1bis cpp, ingevoerd met de Wet van 12 april 2019, nr. 33.

procespartijen kunnen nog wel, op beperkte wettelijke gronden, in cassatie gaan.⁴⁸⁸

De wettelijke regeling van deze procesafspraken kent enkele relevante beperkingen. Zo kunnen op grond van artikel 444 lid 1bis cpp geen afspraken worden gemaakt bij vervolging wegens de misdrijven genoemd in artikel 51 lid 3bis cpp (waartoe deelneming aan een maffiaorganisatie behoort). De procedure staat overigens wel open voor andere delicten die (kunnen) samenhangen met maffiacriminaliteit, mits de procespartijen een akkoord kunnen bereiken over het opleggen van een gevangenisstraf van niet meer dan vijf jaar. Volgens de geïnterviewden wordt daarvan echter nauwelijks gebruik gemaakt.

Rechter:

'Procesafspraken worden hier weinig toegepast, omdat de wetgever het toepassingsgebied heeft beperkt. Tegenwoordig denkt men echter anders over de samenwerking met criminelen in strafzaken, dus wellicht zou die wet kunnen worden herzien. Tegelijkertijd gaat het om misdrijven die maatschappelijke onrust geven. Het idee dat dan aan de buitenwereld wordt overgebracht is dat de overheid hoe dan ook een deal sluit met mensen die zich schuldig maken aan bijzonder ernstige misdrijven en dat is niet wenselijk.'

4.9 Tussenconclusie en bevindingen voor het Nederlandse debat

In de voorgaande paragrafen zijn de voor Nederland relevante strafvorderlijke onderdelen van de Italiaanse antimaffiawetgeving besproken. Deze paragraaf bevat een overzicht waarin de antwoorden op de deelvragen 2 en 3 (die achtereenvolgens op de inhoud en werking van de bepalingen en de toegevoegde waarde ervan voor Italië zien) nog eens worden samengevat. Daarna volgen ter beantwoording van deelvraag 4 (die betrekking heeft op het globaal in kaart brengen van de verschillen tussen de Italiaanse en Nederlandse wet- en regelgeving, en de visie van enkele Nederlandse experts) per onderdeel enkele bevindingen voor het Nederlandse debat over de bestrijding van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Daarbij worden de bevindingen over het dubbele spoor (als geheel) en de verkorte strafprocedure bij elkaar besproken, omdat een evaluatie van de noodzaak dan wel toegevoegde waarde van die beide onderdelen sterk samenhangt met de onderliggende grondslag van een adversaire strafprocedure (Italië) versus een meer inquisitoire strafprocedure (Nederland), en het probleem van een bovenmatige druk op de strafrechtspleging.

4.9.1 Het dubbele spoor en alternatieve strafprocedures

Italië

Het Italiaanse strafprocesrecht bevat een afwijkend pakket aan regels dat ziet op de opsporing en berechting van bepaalde ernstige maffiadelicten. Dit bijzondere

⁴⁸⁸ Zie hierover uitgebreid Peters 2012, p. 91- 170.

regime werd noodzakelijk geacht omdat de reguliere, hoofdzakelijk adversaire strafprocedure onvoldoende effectief bleek voor de afdoening van (vooral) omvangrijke en complexe strafzaken. Op de achtergrond speelt hier de gedachte van een netwerkgerichte aanpak een belangrijke rol: de strafvervolgning richt zich op het ontmantelen van criminele samenwerkingsverbanden. Dit leidt ertoe dat er soms tientallen of zelfs honderden verdachten tegelijk terechtstaan. In een dominant adversair strafstelsel met een strafvorderlijk legaliteitsbeginsel, waarbij het openbaar ministerie de verplichting heeft alle bewijsbare zaken te vervolgen, de resultaten van het opsporingsonderzoek in beginsel geen gelding hebben op het onderzoek ter terechtzitting en al het bewijsmateriaal ter terechtzitting in de openbaarheid en op basis van oraliteit (kruisverhoren) moet worden besproken, zou dat betekenen dat de strafrechtspleging binnen korte tijd volledig vastloopt.

De afwijkende procesregels voorzien onder meer in een ruimere inzet van de interceptiebevoegdheden, en een kroongetuigenregeling, ruimere termijnen voor de opsporingsfase, bijzondere competentieregels voor het openbaar ministerie (DNA, DDA) en de politie (DIA), een beperking van lekenrechtspraak, en ruimere regels voor de geldigheid van tijdens de opsporingsfase verkregen bewijsmateriaal ter terechtzitting. Het risico van de toepassing van een verzwaard detentieregime (art. 41bis O.P.) biedt voorts een sterke prikkel voor de verdachte om gebruik te maken van de verkorte procedure die ook openstaat voor andere dan maffiadelicten en die voornamelijk inquisitoir van aard is. In de verkorte procedure heeft al het bewijsmateriaal directe gelding ter terechtzitting, vindt geen debat op tegenspraak meer plaats en kan de rechtsingang-procedure – en daarmee een van de procesfasen – worden overgeslagen. Die procedure heeft in een overbelast strafstelsel als het Italiaanse een belangrijke toegevoegde waarde en daarvan wordt veel gebruikgemaakt. Niettemin blijkt uit gesprekken met Italiaanse professionals dat de doorlooptijden in strafzaken in het algemeen toch nog zeer lang zijn, hetgeen wordt gezien als het belangrijkste probleem van de Italiaanse strafvordering.

Nederland

Anders dan het Italiaanse adversaire procesmodel, gaat het Nederlandse procesmodel uit van een opportunititeitsbeginsel en een meer inquisitoire procesvoering waarbij het dossierbewijs al rechtstreeks ten grondslag mag worden gelegd aan het vonnis. Dat bewijs heeft derhalve een directe bewijswaarde tijdens het onderzoek ter terechtzitting. Het Nederlandse stelsel kent ook geen lekenrechtspraak. De belangrijkste (en tevens meer fundamentele) redenen die in Italië hebben geleid tot het introduceren van een tweesporenstelsel voor de opsporing en berechting van ernstige georganiseerde criminaliteit, bestaan derhalve in Nederland niet. Ook de geïnterviewde Nederlandse deskundigen zien geen meerwaarde in een bijzondere rechtsgang voor een bepaalde categorie ernstige delicten.

Niettemin is ook in Nederland de gemiddelde doorlooptijd van complexe (ondermijnings)zaken de afgelopen jaren sterk toegenomen.⁴⁸⁹ Daaraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag, waaronder een structureel capaciteitstekort binnen de staande en zittende magistratuur. De lange doorlooptijden worden, net als in Italië, door Nederlandse professionals als zeer problematisch ervaren, en genoemd als een belangrijk verbeterpunt waar het gaat om de effectiviteit van de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden. Volgens hen leidt een op Italië geïnspireerde netwerkgerichte strafrechtelijke aanpak van criminele samenwerkingsverbanden weliswaar tot een effectievere manier van opsporing van georganiseerde criminaliteit, maar vervolgens ook tot een capaciteitstekort bij de afdoening van strafzaken (vervolgning en berechting). Daar is momenteel al sprake van een (fors) capaciteitstekort. Dat probleem wordt des te prangender als er meer en omvangrijkere strafzaken door de keten moeten worden verwerkt. Dat versterkt de urgentie om na te denken over (bijvoorbeeld) nieuwe afdoeningsmodaliteiten. Daarbij is de verwachting dat de invoering van een verkorte procedure naar het voorbeeld van de Italiaanse *giudizio abbreviato* in Nederland niet veel toegevoegde waarde zal hebben naast de reeds ingezette ontwikkeling van procesafspraken die ongeveer dezelfde capaciteitsbesparing (kunnen) opleveren. In het kader van (mogelijk toekomstige) Nederlandse wetgeving over procesafspraken staat evenwel ter overweging het opwerpen van een wettelijke blokkade van procesafspraken voor misdrijven die in georganiseerd verband zijn gepleegd, zoals de Italiaanse wetgever dat ook heeft gedaan. Een dergelijke blokkade zou de toegevoegde waarde van een op Italië geïnspireerde verkorte strafprocedure kunnen beïnvloeden. Bij die keuze zouden procesafspraken kunnen worden toegepast om de minder ernstige (drugs)delicten die samenhangen met criminele samenwerkingsverbanden en andere commune delicten sneller af te doen zodat er meer capaciteit bij het openbaar ministerie en de rechtspraak overblijft voor de complexere en omvangrijke zaken. De inmiddels onder Nederlandse praktijkjuristen breed gedragen opvatting – die ook door een grote meerderheid van de geïnterviewde deskundigen naar voren werd gebracht – is dat het in ieder geval wenselijk is tijdig wetgeving over procesafspraken tot stand te brengen wanneer men een effectieve, netwerkgerichte strafrechtelijke aanpak wil bewerkstelligen.

4.9.2 Specialisatie, coördinatie en gegevensuitwisseling

Italië

Eén van de meest in het oog springende onderdelen van het Italiaanse dubbele spoor betreft de specialisatie van het openbaar ministerie en de politiediensten, en de daarmee gepaard gaande coördinatie van, en gegevensuitwisseling tussen centrale en decentrale diensten en parketten. De onderliggende gedachte is dat de Staat als één overheid moet optreden en er geen kostbare informatie verloren moet gaan daar waar het gaat om de bestrijding van de meest ernstige ondermijnende criminaliteit.

⁴⁸⁹ In ondermijningszaken betrof de gemiddelde doorlooptijd in 2021: 637 dagen. Zie Jaarbericht OM 2021, p. 49, te raadplegen via om.nl.

Het nationale antimaffiaparket (DNA) heeft de wettelijke taak de strafrechtelijke onderzoeken naar maffiaorganisaties die door de verschillende districten worden uitgevoerd en de gegevensdeling tussen dit nationale parket en de (onderlinge) districtsparketten te coördineren. Daartoe beschikt de DNA over een geavanceerde nationale databank. De bijzondere districtsparketten hebben vervolgens de exclusieve competentie om antimaffiaonderzoeken uit te voeren en hebben de wettelijke plicht om alle informatie die in de strafprocedures wordt verzameld, te doen toekomen aan het nationale parket en in te voeren in de centrale databank. Ook dienen districtsofficieren van elke onderzoeksactiviteit rechtstreeks verslag te doen aan de DNA, die vervolgens in staat is de gegevens over lopende strafzaken in district A in verband te brengen met de gegevens verzameld door district B. Voorts vinden er regelmatig overleggen plaats tussen de districtsparketten en de bij de DNA werkzame officier die het aanspreekpunt is voor de betreffende districten.

De samenwerking tussen de verschillende opsporingsdiensten vindt plaats op nationaal niveau binnen de DIA, waarin de diverse politie-eenheden samenwerken. Ook de DIA werkt met een centrale, technologisch zeer geavanceerde digitale databank, waaraan de verschillende politiediensten informatie leveren. Daarmee is sprake van een sluitend systeem van informatieverzameling en gegevensdeling. Alle Italiaanse experts waarmee is gesproken beoordelen deze organisatiestructuur en werkwijze als zeer effectief.

Italië kent geen specialisatie van rechters. Tot slot is er een Parlementaire Antimaffiacommissie die onder meer de ontwikkelingen op het gebied van de maffia monitort en noodzakelijke voorstellen doet voor wetgeving en beleid ten behoeve van de slagvaardigheid in de bestrijding van de maffia.

Nederland

Binnen het Nederlandse openbaar ministerie richten vooral het Landelijk Parket (LP) en het Functioneel Parket (FP) van het openbaar ministerie zich op de bestrijding van (internationaal) georganiseerde misdaad en criminaliteit op het gebied van milieu, economie en fraude. Het LP concentreert zich daarbij op de (inter)nationaal georganiseerde en ondermijnende criminaliteit.⁴⁹⁰ Het LP werkt daarbij samen met onder meer de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) en andere bijzondere opsporingsdiensten, het openbaar bestuur, de Belastingdienst en private partijen.⁴⁹¹ De strafzaken worden veelal door de gespecialiseerde opsporingsdiensten bij het LP aangeleverd.

Naast het LP en het FP zijn ook de arrondissementsparketten bevoegd leiding te geven aan de opsporing van georganiseerde criminaliteit. Elk arrondissementsparket heeft een afdeling die zich richt op de opsporing en vervolging van georganiseerde criminaliteit waarin enkele gespecialiseerde officieren werkzaam zijn. De bevoegdheid van het LP en het FP betreft derhalve

⁴⁹⁰ Art. 1 (Besluit van 6 mei 2013, *Stb.* 2013, 170).

⁴⁹¹ om.nl/organisatie/landelijk-parket.

geen ‘exclusieve’ bevoegdheid, zoals dat in Italië voor de opsporing en vervolging van maffiacriminaliteit door de gespecialiseerde districtsparketten wel het geval is. Wel is de bevoegdheid van de Nederlandse arrondissementsparketten in relatieve zin beperkt omdat die parketten uitsluitend bevoegd zijn strafbare feiten te onderzoeken die binnen het eigen arrondissement zijn gepleegd. De informatie over die feiten wordt door de politie aangeleverd bij de arrondissementen. De regionale ‘stuur- en weegploegen’ selecteren vervolgens de strafzaken die in aanmerking komen voor vervolging. Daarbij kan waar nodig of wenselijk samenwerking worden gezocht met andere arrondissementen. Die samenwerking is niet geformaliseerd.

De Nationale Politie bestaat uit tien regionale eenheden, de Landelijke Eenheid (LE) en het Politiedienstencentrum. Binnen de huidige LE – die in de nabije toekomst gereorganiseerd zal worden⁴⁹² – richt de Dienst Landelijke Recherche zich onder meer op de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit. Daarnaast is de LE actief binnen een aantal samenwerkingsverbanden met externe partners, zoals de Taskforce Aanpak Criminele Machtstructuren⁴⁹³, het project Serious Crime Taskforce⁴⁹⁴ en het Antimaffiateam.⁴⁹⁵ Dergelijke samenwerkingsverbanden werken op basis van convenanten en kunnen een kortere of meer structurele looptijd hebben. De Dienst Landelijke Informatieorganisatie verricht taken die zien op de internationale informatie-uitwisseling en nationale gegevenscoördinatie.

Voorts zijn van belang de tien Regionaal Informatie- en Expertise Centra (RIEC) en het Landelijk Informatie- en Expertise Centrum (LIEC) die verschillende overheidsdiensten en de samenleving ondersteunen bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. De RIEC’s en het LIEC hebben geen taken in de opsporing of vervolging. De RIEC’s vormen vooral informatieknooppunten voor ondermijningskwesaties binnen de regio. Zij stellen handhavingsadviezen op en zorgen voor projectmatige afstemming van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en fiscale interventies met relevante partners zoals de gemeenten, provincies, OM, Nationale Politie, Belastingdienst en de FIOD. Het LIEC zorgt voor verbinding tussen de RIEC’s en de landelijke partners. Het LIEC signaleert en inventariseert tevens de ontwikkelingen op het gebied van ondermijning. Dit laatste is ook een taak van het recent opgerichte Kenniscentrum Ondermijnende Criminaliteit (SKC), dat werkt aan een verbeterde informatiepositie over ondermijning en mede tot taak heeft contacten te onderhouden met alle partijen die bezig zijn met de bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit zoals de LE, de Nationale Samenwerking tegen

⁴⁹² De LE zal worden omgevormd naar twee landelijke eenheden met elk een eigen takenpakket. Eén onderdeel zal zich richten op landelijke operaties en expertisetaken, en de andere op de landelijke opsporing van zware vormen van georganiseerde criminaliteit en terrorisme. Zie Kamerbrief van 18 november 2022, *Kamerstukken II 2022/23*, 29628, nr. 1130.

⁴⁹³ ACM. Dit is een samenwerkingsverband tussen de diensten van de LE van de politie en het LP.

⁴⁹⁴ SCTF. Dit is een publiek-privaat samenwerkingsverband tussen politie, OM, de Financial Intelligence Unit, de FIOD en aangesloten banken dat zich concentreert op de aanpak van zware georganiseerde criminaliteit.

⁴⁹⁵ AMT. Dit betreft een samenwerking tussen politie en FIOD die zich specifiek richt op de opsporing van voortvluchtige maffialeden uit Italië.

Ondermijnende Criminaliteit (NSOC⁴⁹⁶), de FIOD, de KMar, en de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid.

Uit het voorgaande vloeit voort dat sprake is van een grote mate van specialisatie, die thematisch is samengebracht in verschillende samenwerkingsstructuren. Het is niet eenvoudig om van buitenaf duidelijk zicht te krijgen op de precieze coördinatie en gegevensdeling binnen en tussen alle (landelijke en regionale) samenwerkingsverbanden en -structuren. Ook voor de deskundigen waarmee is gesproken en die werkzaam zijn binnen de Nationale Politie of met die overlegstructuren ervaring hebben, blijken die structuren niet altijd helder. Meerdere gesprekspartners die werkzaam zijn bij de politie en het openbaar ministerie stellen dat sprake is van een 'vertroebeld' beeld op het domein van de aanpak van de georganiseerde misdaad, met name waar het gaat om de samenwerking tussen politie en FIOD, en om samenwerkingsstructuren zoals de NSOC. Er bestaat vooral een sterke behoefte aan een verduidelijking van de rol van de politie ten opzichte van die van de FIOD. Eén van de geïnterviewden schetst een beeld van concurrentie tussen de beide diensten die in de weg staat aan een effectieve(re) bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, terwijl juist de behoefte bestaat aan onderlinge samenwerking en gegevensuitwisseling zodat een beter totaalbeeld kan worden verkregen over criminele geldstromen en men effectiever kan acteren. Een andere gesprekspartner merkt op dat er veel sprake is van samenwerking en expertise, maar dat er 'heel veel schotten' tussen al die structuren zitten.

Volgens een van de geïnterviewden bestaat er bij het LP een behoefte om zich sterker te kunnen profileren als hét parket dat gespecialiseerd is in de bestrijding van de internationale georganiseerde drugscriminaliteit. Andere gesprekspartners zien dat anders. Eén van de rechters stelt dat het belangrijk blijft dat ook arrondissementsparketten dit segment van de criminaliteit blijven doen, 'omdat men anders afhankelijk is van wat een landelijke autoriteit al dan niet oppakt en dat verdraagt zich niet goed met de wijze waarop de opsporing en vervolging in Nederland zijn georganiseerd.' Eén van de arrondissementsofficieren merkt op dat de samenwerking tussen het LP en de arrondissementsparketten soms concurreert en dat het beter zou zijn wanneer men complementair samenwerkt. Daarbij zou een duidelijkere structuur wel wenselijk zijn. Een andere officier van justitie merkt op dat het in het licht van de specialisatie goed zou zijn wanneer officieren die werkzaam zijn bij de afdeling georganiseerde criminaliteit of ondermijning zich voor een langere periode committeren, en dat het goed zou zijn om dit duidelijker af te spreken. Deze officier van justitie wijst ook op de vele overlegstructuren binnen het openbaar ministerie, waarin soms buitenproportioneel veel tijd en energie gaat zitten.

⁴⁹⁶ Dit is een samenwerkingsverband van politie, OM, FIOD, douane, Belastingdienst en Koninklijke Marechaussee dat zich inzet om criminele netwerken duurzaam te verstoren en minder aantrekkelijk te maken voor de internationale misdaad. Bijzondere thema's zijn Trade Based Money Laundering (TBML), financiële dienstverleners, logistieke dienstverleners en de aanpak van corruptie en geweld. Zie de website: tegenondermijnendecriminaliteit.nl.

De deskundigen zijn over het algemeen positief over de goede informatievoorzieningen en mogelijkheden voor gegevensdeling binnen de politie. Ook de gegevensdeling binnen de thematische samenwerkingsstructuren zelf wordt gewaardeerd. Medewerkers van de politie geven echter aan dat een verbeterde informatie-uitwisseling met bijvoorbeeld gemeenten, de Belastingdienst en de RIEC's voor een integrale aanpak essentieel en dringend gewenst is.

Er lijkt, behalve binnen het LP en het FP, geen sprake te zijn van een structurele gegevensuitwisseling tussen de landelijke parketten en de arrondissementsparketten. Onderlinge verbindingen en contacten lijken bij gelegenheid wel te worden gelegd, maar die zijn niet geformaliseerd. Er bestaat ook geen geformaliseerde, frequente overlegstructuur voor de gespecialiseerde 'ondermijningsofficieren' die werkzaam zijn in de verschillende arrondissementen. Vrij algemeen baseren de parketten hun onderzoeken op de door de politiediensten aangeleverde informatie. Enkele gesprekspartners, voornamelijk rechters, vinden dat die situatie verbetering behoeft:

Rechter:

'Er is sprake van weinig coördinatie en de gegevensdeling binnen het OM is slecht georganiseerd.'

Rechter:

'De gegevensdeling kan wel verbeterd worden, ook al maakt men wel slagen bij het OM. Maar ik heb ook weleens meegemaakt dat ik twee zaken had waarin een onderling verband zat en dat de officier van justitie dat niet zag.'

Kortom, in Nederland bestaat een diffuus beeld waar het gaat om de autoriteiten en diensten die zich bezighouden met de aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit in Nederland. De vele landelijke, regionale en ook lokale samenwerkingsstructuren binnen en met het openbaar ministerie en de Nationale Politie maken dat het voor zowel buitenstaanders als voor mensen die werkzaam zijn binnen die organisaties en diensten weinig inzichtelijk is hoe nu de coördinatie en gegevensdeling terzake van onderzoeken naar criminele samenwerkingsverbanden precies plaatsheeft. Er lijkt bovendien sprake te zijn van enige concurrentie en een zekere mate van wantrouwen tussen verschillende onderdelen van de diensten. De gefragmenteerde structuur lijkt bovendien in de weg te staan aan een optimale onderlinge gegevensuitwisseling. Die uitwisseling lijkt nu vooral plaats te vinden op het niveau van de politie, van waaruit zaken via stuur- en weegploegen worden opgewerkt binnen het openbaar ministerie. De politie lijkt zich daarbij, in samenwerking met andere diensten, sterk te richten op het opsporen en in kaart brengen van criminele netwerken. Komt die informatie echter vervolgens bij het openbaar ministerie terecht, dan lijken in het kader van de strafvervolgning andere overwegingen centraal te staan waarbij niet altijd het in strafrechtelijk opzicht (volledig willen) ontmantelen van criminele samenwerkingsverbanden vooropstaat. Hoewel de oprichting van de ACM kan

worden gezien als een eerste stap naar een landelijke coördinatie op strafrechtelijke onderzoeken naar criminele machtsstructuren, is er geen sprake van een duurzame landelijke coördinerende autoriteit die vanaf het moment van aanleveren van informatie door de politie aan het openbaar ministerie de bijbehorende strafrechtelijke onderzoeken coördineert. Men probeert vervolgens op het decentrale niveau wel enige samenwerking tot stand te brengen, maar die is niet geformaliseerd en kan derhalve ook niet worden afgedwongen. Kortom, een duidelijke, landelijke strategie ontbreekt.

Een grote meerderheid van de geïnterviewde deskundigen vindt een betere en heldere coördinatie in de bestrijding van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit wenselijk. Enkele gesprekspartners zien niettemin weinig in het ontwerpen van een heel nieuwe organisatiestructuur.

De gesprekspartners die werkzaam zijn bij het openbaar ministerie en de politie vinden dat de gegevensdeling binnen en door de politie goed functioneert. De breed gedeelde opvatting is niet zozeer dat de techniek aan een effectievere aanpak in de weg staat, maar vooral dat er sprake is van een gebrekkige samenwerking tussen de verschillende diensten en organisaties. Er bestaat behoefte aan een nationale strategie.

Bevindingen

Uit de interviews met Italiaanse deskundigen blijkt eenduidig dat de oprichting van de DIA, DNA- en DDA-structuur bij heeft gedragen aan een grotere effectiviteit van de bestrijding van maffiacriminaliteit. Daarbij staat de DNA op enige afstand van het openbaar ministerie, omdat deze is ondergebracht bij het parket-generaal van het cassatiehof. Uit de interviews met Nederlandse deskundigen ontstaat juist een omgekeerd beeld: de fragmentatie op organisatorisch niveau staat volgens de meeste deskundigen in de weg aan een grotere effectiviteit van de bestrijding. Die bevinding zou ertoe moeten leiden dat nader onderzoek plaatsvindt naar de effectiviteit van het creëren van een sterkere doorzettingsmacht op landelijk niveau – dat wil zeggen: een landelijke coördinatie van gegevensstromen zoals in Italië – en welke dilemma's zich daarbij (kunnen) voordoen.

4.9.3 Interceptie

Italië

Naast de kroongetuigenregeling is het onderscheppen van telecommunicatie een voor de bestrijding van maffiacriminaliteit zeer belangrijke opsporingsbevoegdheid. Op basis van de Italiaanse regeling kan allerhande communicatie en informatie op basis van technische apparatuur dan wel het installeren van bepaalde software worden afgeluisterd, opgenomen en opgeslagen. Daarvoor is altijd een rechterlijke machtiging vereist. De middels interceptie verkregen informatie heeft een directe gelding op het onderzoek ter terechtzitting.

Interceptie is mogelijk in geval van een ernstige verdenking van specifiek in de wet aangewezen delicten, waar onder andere het delict deelneming aan een criminele maffiaorganisatie en alle gedragingen waarmee die maffiaorganisatie wordt gefaciliteerd. Onder de interceptieregeling vallen bevoegdheden om vertrouwelijke communicatie op te nemen en de telefoontap. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van een hackbevoegdheid.

Wanneer interceptiebevoegdheden worden ingezet in een opsporingsonderzoek naar georganiseerde (maffia)criminaliteit zijn deze ruimer dan wanneer deze worden ingezet bij andere criminaliteit. Zo moet de inzet daarvan 'noodzakelijk zijn voor het opsporingsonderzoek' (in plaats van 'absoluut noodzakelijk') en op basis van 'voldoende aanwijzingen' (in plaats van 'ernstige aanwijzingen'). Ook gaat het erom dat de noodzaak van de interceptie bestaat ten behoeve van de opsporing (en niet van de 'vervolging') van de betreffende misdrijven. De machtiging kan dan worden verleend voor 40 dagen (in plaats van 15), steeds te verlengen met een periode van 20 dagen (in plaats van 15). Wanneer vertrouwelijke communicatie wordt afgeluisterd en opgenomen in de woning, geldt daarvoor ten slotte niet de beperking dat er een vermoeden moet zijn dat daar criminele activiteiten plaatsvinden.

Nederland

In Nederland zijn gelijksoortige interceptiebevoegdheden opgenomen in het Wetboek van Strafvordering.⁴⁹⁷ Die bevoegdheden kunnen worden toegepast bij het bestaan van een verdenking dat een misdrijf is begaan. Daarbij zijn voor de meeste bevoegdheden nadere eisen gesteld wat betreft de zwaarte van het misdrijf. Het toepassen van bijzondere opsporingsbevoegdheden op grond van een verdenking wordt ook wel 'klassieke opsporing' genoemd. Daarnaast kunnen de bijzondere opsporingsbevoegdheden worden ingezet indien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden voortvloeit dat misdrijven als omschreven in artikel 67 lid 1 Sv in georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd die gezien hun aard of de samenhang met andere misdrijven die in dat georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren ('vroegsporing'). De bevoegdheden die zien op het opnemen van vertrouwelijke communicatie (OVC), het plaatsen van een telefoontap, een en ander in combinatie met de bevoegdheid onderzoek te doen in een geautomatiseerd werk (hackbevoegdheid) hebben ook in Nederland een zeer ruim bereik.

Het opnemen van vertrouwelijke communicatie

Het opnemen van vertrouwelijke communicatie is geregeld in artikel 126l Sv (in geval van vroegsporing in art. 126s Sv). Het gaat, net als in Italië, specifiek om het opnemen van de uitwisseling van berichten tussen twee of meer personen die in beslotenheid plaatsvindt. Die communicatie is techniek-onafhankelijk, dat wil zeggen: het kan gaan om mondelinge gesprekken, maar ook bijvoorbeeld om versleutelde e-mailberichten. Het enkel onderscheppen van communicatie is niet

⁴⁹⁷ De AIVD beschikt over een bevoegdheid tot preventieve interceptie op grond van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

toegelaten, om te voorkomen dat de bevoegdheidsuitoefening oncontroleerbaar wordt; de communicatie moet worden opgenomen. Het dwangmiddel richt zich tegen de verdachte, maar ook derden kunnen voorwerp van het dwangmiddel zijn.

Het opnemen van vertrouwelijke communicatie mag alleen plaatsvinden op basis van een schriftelijk bevel van de officier van justitie, en er is een schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris benodigd die alle onderdelen van het bevel dekt. Voorts geldt steeds het criterium dat het onderzoek de toepassing van deze opsporingsmethode dringend moet vorderen (subsidiariteitsbeginsel). De officier van justitie kan bepalen dat ook een woning zonder toestemming van de rechthebbende wordt betreden indien het onderzoek dit dringend vordert en indien er een verdenking is van een misdrijf waarop een maximale wettelijke gevangenisstraf van acht jaar of meer staat. Voor het opnemen van vertrouwelijke communicatie in de woning gelden derhalve verzwaarde eisen.

In het kader van vroegsporig kan, indien het onderzoek dat dringend vordert, met een schriftelijk bevel van de officier van justitie een besloten plaats (niet zijnde de woning en zonder toestemming van de rechthebbende) worden betreden. De woning kan zonder toestemming van de rechthebbende worden betreden indien het onderzoek dat dringend vordert en indien in georganiseerd verband misdrijven worden beraamd of gepleegd waarop een wettelijk strafmaximum staat van minimaal zes jaar gevangenisstraf. De toepassing is beperkt tot communicatie waaraan de verdachte deelneemt. Het bevel wordt in alle gevallen voor maximaal vier weken verleend. Verlenging van die termijn is mogelijk, steeds voor maximaal vier weken. Ook voor die verlenging moet de rechter-commissaris een machtiging afgeven.

Het onderzoek van communicatie via een aanbieder van een communicatiedienst

Het onderzoek van communicatie via een aanbieder van een communicatiedienst bouwt voort op de vroegere 'telefoontap' en is genormeerd in artikel 126m e.v. Sv (klassieke opsporing) en 126t e.v. Sv (vroegsporing). De bevoegdheid ziet op het opnemen van niet voor het publiek bestemde communicatie die plaatsvindt met gebruikmaking van de diensten van een aanbieder van een communicatiedienst. Om gebruik te maken van deze opsporingsmethode dient de officier van justitie eveneens een schriftelijk bevel te geven, voorafgaand door een schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris. In alle gevallen kan het dwangmiddel pas worden ingezet indien het onderzoek dat dringend vordert.

De basisregeling schrijft voor dat sprake moet zijn van een verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67 lid 1 Sv, dat gezien zijn aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert. Niet vereist is dat het vermoeden bestaat dat de verdachte aan de communicatie deelneemt, hetgeen betekent dat ook communicatie tussen derden wordt opgenomen.

De regeling betreffende de vroegsporing schrijft als voorwaarde voor dat uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden moet voortvloeien dat in georganiseerd verband misdrijven als omschreven in artikel 67 lid 1 Sv worden beraamd of gepleegd die gezien hun aard of de samenhang met andere misdrijven die in dat georganiseerde verband worden beraamd of gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren.

Het bevel heeft een geldigheidsduur van maximaal vier weken.

Onderzoek in een geautomatiseerd werk (hackbevoegdheid)

Met de Wet Computercriminaliteit III⁴⁹⁸ is voorzien in onder meer de bevoegdheid van het onderzoek in een geautomatiseerd werk (het betreft álle geautomatiseerde werken), waarbij het gaat om het op afstand heimelijk binnendringen van een geautomatiseerd werk. Het gaat daarbij niet alleen om onderzoek in een computer, maar wat er gebeurt in de omgeving van de computer: het binnendringen in de computer voor direct afluisteren (via de microfoon) of de observatie (via de camera). In het Besluit onderzoek in een geautomatiseerd werk (Bogw⁴⁹⁹) zijn nadere regels gesteld over de wijze van uitvoering van deze bevoegdheid en het gebruik van technische hulpmiddelen.

De betreffende bevoegdheid is opgenomen in artikel 126nba Sv. Op grond van deze bepaling mogen opsporingsambtenaren onder meer bepaalde kenmerken vaststellen van het geautomatiseerde werk of de gebruiker, zoals de identiteit of locatie, en de vastlegging daarvan ('virtuele inkijkoperatie'), communicatie opnemen en vastleggen als bedoeld in artikel 126l (OVC) of 126m Sv (telefoontap) door het heimelijk aanzetten van de microfoon en het meeluisteren met de gesprekken die met (of in) de omgeving van het apparaat worden gevoerd.⁵⁰⁰

De hackbevoegdheid mag alleen worden toegepast bij verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67 lid 1 Sv, dat gezien zijn aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert. Voorts moet het onderzoek de uitoefening van de bevoegdheid dringend vorderen, en mag deze enkel worden uitgevoerd door een technisch team dat onderdeel uitmaakt van de LE van de Nationale Politie. Dit technisch team is een team dat in opsporingsonderzoeken ondersteuning verleent aan de tactische rechte teams. Verder geldt dat de officier van justitie advies moet inwinnen bij de Centrale Toetsingscommissie. Dat is een intern adviesorgaan van het openbaar ministerie dat het College van Procureurs-Generaal adviseert over de voorgenomen inzet van bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden. Het laatstgenoemde college dient vervolgens goedkeuring te geven voor de inzet van de bevoegdheid. Na een hieropvolgende toetsing en machtiging van de rechter-commissaris kan de officier van justitie de toepassing van de betreffende bevoegdheid schriftelijk bevelen. Het bevel wordt verleend voor maximaal vier weken en kan steeds met maximaal vier weken, na toetsing door de rechter-commissaris, worden verlengd.

In het kader van de vroegsporing geldt artikel 126uba Sv. Op basis daarvan geldt dat indien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden voortvloeit

⁴⁹⁸ Wet van 27 juni 2018 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de verbetering en versterking van de opsporing en vervolging van computercriminaliteit (computercriminaliteit III), *Stb.* 2018, 322.

⁴⁹⁹ Besluit van 28 september 2018, houdende regels over de uitoefening van de bevoegdheid tot het binnendringen in een geautomatiseerd werk en het al dan niet met een technisch hulpmiddel onderzoek doen als bedoeld in de artikelen 126nba, eerste lid, 126uba, eerste lid, en 126zpa, eerste lid van het Wetboek van Strafvordering (Besluit onderzoek in een geautomatiseerd werk), *Stb.* 2018, 340.

⁵⁰⁰ Zie art. 126nba lid 1 sub a en b Sv.

dat in georganiseerd verband misdrijven als omschreven in artikel 67 lid 1 Sv worden beraamd of gepleegd die gezien hun aard of de samenhang met andere misdrijven die in dat georganiseerde verband worden beraamd of gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren, de officier van justitie een schriftelijk bevel kan doen tot het toepassen van het hier bedoelde dwangmiddel indien het onderzoek dat dringend vordert. Indien sprake is van een misdrijf waarop een maximale gevangenisstraf staat van acht jaar of meer of indien sprake is van een van de bijzonder aangewezen misdrijven, is de bevoegdheid iets uitgebreider.

Bevindingen

In zowel Italië als in Nederland zijn in de afgelopen jaren relatief vergaande en moderne interceptiebevoegdheden geïntroduceerd ten behoeve van de opsporing van ernstige georganiseerde (maffia)criminaliteit. Deze interceptieregelingen betreffen de bevoegdheid tot het met een technisch hulpmiddel opnemen van vertrouwelijke communicatie (in ruime zin) en het onderzoeken en binnendringen van geautomatiseerde werken (hackbevoegdheid). Die bevoegdheden hebben een wettelijke basis in het wetboek van strafvordering, waarbij het Italiaanse wetboek de specifieke misdrijven opsomt waarvoor de betreffende opsporingsbevoegdheden kunnen worden ingezet, en het Nederlandse wetboek een expliciet onderscheid maakt tussen de klassieke opsporing en de vroegsporing. Voor de inzet van de betreffende bevoegdheden is in beide landen steeds een schriftelijk bevel van de officier van justitie en een schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris vereist.

Waar het gaat om de meest vergaande mogelijkheden tot interceptie voor de meest ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit, betreffen de belangrijkste verschillen (de criteria voor) het opnemen van vertrouwelijke communicatie en het op afstand binnendringen van geautomatiseerde werken ten behoeve van het opnemen van communicatie in de woning. In Italië is bij een voldoende verdenking van een delict genoemd in artikel 51 lid 3bis cpp het opnemen van vertrouwelijke communicatie in de woning mogelijk, indien de inzet van de bevoegdheid in het licht van het onderzoek 'noodzakelijk' is. Daarbij is het niet van belang of er informatie voorhanden is waaruit blijkt dat in die woning criminele activiteiten plaatsvinden. In Nederland is het opnemen van vertrouwelijke communicatie in de woning uitsluitend mogelijk indien het onderzoek dit 'dringend vordert' en er sprake is van verdenking van een misdrijf waarop de wet een maximumstraf van ten minste zes jaar of meer stelt (in het kader van vroegsporing; in geval van klassieke opsporing betreft het een maximumstraf van acht jaar of meer). Daaronder valt deelneming aan een criminele organisatie (art. 140 Sr). Hieruit volgt dat de grond om OVC te kunnen plaatsen in de woning in Italië iets minder zwaar lijkt dan die in Nederland ('noodzakelijk voor het onderzoek' versus 'het onderzoek moet dit dringend vorderen'), hoewel het de vraag is hoe groot (of klein) dit verschil in de praktijk is.

Daar waar het gaat om het op afstand binnendringen in geautomatiseerde werken in de woning ten behoeve van het opnemen van communicatie, gelden in Italië dezelfde vereisten als die voor het op andere wijze opnemen van

vertrouwelijke communicatie. In Nederland is dat ook zo, maar geldt wel een verzwaarde interne toetsingsprocedure; die kent Italië niet. Door het ontbreken van die zwaardere interne toestemmingsprocedure in Italië, bestaan daar minder waarborgen voor de betrokkenen dan in Nederland.

Geconcludeerd moet worden dat beide landen over nagenoeg dezelfde mogelijkheden beschikken waar het gaat om het opnemen van vertrouwelijke (tele-)communicatie en het binnendringen in geautomatiseerde werken in geval van de meest ernstige georganiseerde criminaliteit, maar dat de procedure om toestemming te verkrijgen voor het toepassen van deze bevoegdheden op enkele onderdelen strikter is in Nederland dan in Italië.

Op de vraag of er in Nederland behoefte bestaat aan een verdere uitbreiding of verruiming van de interceptiebevoegdheden, antwoorden de Nederlandse deskundigen in grote meerderheid dat er geen behoefte bestaat aan een uitbreiding van de bevoegdheden die er reeds zijn. In geval een uitbreiding van de bestaande bevoegdheden aan de orde zou komen, benadrukken alle geïnterviewden dat er sprake moet zijn van voldoende rechtswaarborgen voor de verdachte.

4.9.4 De kroongetuigenregeling

Italië

De Italiaanse antimaffiawetgeving bouwt voort op de gedachte dat men tegen verdachten en daders van maffiacriminaliteit repressief moet optreden en dat meewerken met justitie moet lonen. De kroongetuigenregeling is duidelijk een uitingvorm van die strategie. Opvallend is dat die regeling weinig ruimte laat voor allerhande toezeggingen over en weer tussen de kroongetuige en het openbaar ministerie. De mogelijkheid om door middel van samenwerking voordelen te verkrijgen wordt door de wet strak gereguleerd en heeft veeleer het karakter van een take-it-or-leave-it-proces voor de kroongetuige dan een onderhandeling. De kroongetuige moet binnen een beperkt aantal dagen volledig verklaren en die verklaring moet bovendien nieuwe belastende informatie opleveren voor het opsporingsonderzoek. Daartegenover stelt de wet een lagere straf dan wel een gunstiger regime bij de tenuitvoerlegging van de straf. In Italië gaat van dat laatste een belangrijke prikkel uit voor kroongetuigen wanneer zij het risico lopen geplaatst te worden in het verzwaarde detentieregime van artikel 41bis O.P., of daarin reeds geplaatst zijn. Dat regime heeft een sterk afschrikkende werking.

De wetgeving die ziet op de toezeggingen aan kroongetuigen en de strafrechtelijke procedure die moet worden gevolgd, staat los van de beschermingsregeling. De toezeggingen omtrent de plaatsing in één van de drie mogelijke beschermingsprogramma's kan niet worden gedaan door de officier van justitie maar door een bestuurlijke autoriteit (de Centrale Commissie). Dit maakt dat de voorwaarden en de intensiviteit van de bescherming en beveiliging van de kroongetuige geen inzet kan vormen van onderhandelingen door laatstgenoemde.

De kroongetuigenregeling wordt in Italië regelmatig toegepast bij de bestrijding van maffiacriminaliteit en de geïnterviewde praktijkjuristen beschouwen deze over het algemeen als effectief. Niettemin blijkt uit gesprekken dat alles staat en valt met de toepassing van die regeling in de praktijk. Praktijkjuristen waarschuwen dat politiefunctionarissen, officieren van justitie en rechters die die regeling moeten toepassen over voldoende kennis over maffiacriminaliteit moeten beschikken om de betrouwbaarheid van kroongetuigen goed te kunnen inschatten. Van 'spijtoptanten' is doorgaans geen sprake; kroongetuigen zijn meestal personen die samenwerken met justitie omdat zij niets meer te verliezen hebben. Dat maakt dat hun verklaringen met grote behoedzaamheid moeten worden gebruikt. Men zou die verklaringen volgens de geïnterviewden alleen moeten gebruiken wanneer het vrijwel onmogelijk is om anderszins helderheid te verkrijgen over delicten en daders.

Nederland

Afgezet tegen de Italiaanse regeling, is de Nederlandse regeling – waar het gaat om de procedure en de toezeggingen – minder strak gereguleerd. De Nederlandse regeling is beperkt tot de misdrijven genoemd in artikel 67 lid 1 Sv die in een georganiseerd verband zijn gepleegd, en misdrijven waarop een wettelijke gevangenisstraf van minimaal acht jaar staat. Toezeggingen aan kroongetuigen kunnen bestaan uit een strafvermindering van maximaal de helft bij een onvoorwaardelijke, tijdelijke vrijheidsstraf, taakstraf of geldboete, de omzetting van de opgelegde straf in een andere, lichtere strafsoort of -modaliteit of de toezegging van het openbaar ministerie om positief te adviseren over een strafvermindering bij indiening van een gratieverzoek.⁵⁰¹ Op grond van het Besluit Getuigenbescherming worden afspraken over de bescherming van de kroongetuige in een afzonderlijke overeenkomst tussen het openbaar ministerie en de kroongetuige vastgelegd.⁵⁰² In laatstgenoemde afspraak kan wel een zekere beloning aan de kroongetuige voor zijn medewerking plaatsvinden. Die afspraak wordt niet door een rechter getoetst. De rechter-commissaris toetst de rechtmatigheid van de inhoudelijke toezeggingen en houdt daarbij rekening met de dringende noodzaak en het belang van de verklaring. Daarnaast beoordeelt hij de betrouwbaarheid van de kroongetuige. Bij een positieve beoordeling wordt de kroongetuige door de rechter-commissaris gehoord. Op grond van artikel 344a lid 4 Sv mag het bewijs niet uitsluitend berusten op de verklaringen van een kroongetuige. In de strafprocedure tegen de kroongetuige bepaalt de zittingsrechter welke straf aan de kroongetuige zal worden opgelegd, met inachtneming van de wettelijke strafverminderingsgrond van artikel 44a Sr. Omdat de zittingsrechter over een ruime bevoegdheid beschikt om de passende straf in concreto te bepalen, is het 'beloningsmechanisme' in Nederland minder krachtig aanwezig dan in Italië waar die rechterlijke straftoematingsvrijheid beperkter is.

⁵⁰¹ Art. 226k lid 1 Sv, en de Aanwijzing toezeggingen aan getuigen in strafzaken, *Stcrt.* 2020, 28135.

⁵⁰² Art. 7 Besluit getuigenbescherming (Besluit van 21 december 2005, houdende regels ter uitvoering van artikel 226l van het Wetboek van Strafvordering, *Stb.* 2006, 21).

De Nederlandse deskundigen die ervaring hebben met de kroongetuigenregeling, uiten daar in meerderheid scherpe kritiek op, en stellen unaniem dat de Italiaanse kroongetuigenregeling inspiratie biedt voor verbeteringen. Het gaat vooral om het aanscherpen van de toezeggingen aan kroongetuigen, en het ontwerpen van een op het Italiaanse recht geïnspireerde 'take it or leave it'-situatie ten aanzien van de plaatsing in een beschermingsprogramma. Daarbij benadrukken zij dat het huidige beschermingsstelsel dringend verbeteringen behoeft.

De meeste gesprekspartners zien ook voordelen in de termijnstelling van 180 dagen, al wijst een van de geïnterviewde advocaten erop dat die termijn nog wel wat korter kan, terwijl anderen (advocaten en rechters) vinden dat die termijn juist te kort is en dat er nog wel wat ruimte moet zijn om te kunnen afwijken.

Een van de advocaten geeft voorts aan dat ook de inhoud van de mogelijke toezeggingen in Italië beter geregeld is en dat er geen financiële beloning zou moeten worden gegeven aan kroongetuigen. Hij wijst nadrukkelijk op 'schimmige deals' in eerdere zaken met kroongetuigen, waarin forse financiële tegemoetkomingen zijn toegezegd onder het mom van beveiliging. 'Op die manier werkt die regeling als een instrument vóór de criminaliteit. Men perverteert hiermee de zuiverheid van ons strafrecht en strafproces. Het is in feite bewijs dat men heeft gekocht.'

Twee van de drie advocaten onderstrepen meer algemeen de inherente onbetrouwbaarheid van kroongetuigenverklaringen. Een van hen voegt daaraan toe dat de kroongetuigenregeling in Nederland de afgelopen jaren als een vliegwielt heeft gewerkt op de verharding van het criminele milieu zelf:

'Mijn overtuiging is dat men in een beschaafde samenleving een balans moet vinden tussen de rechtsbescherming, het beschermen van de samenleving tegen criminaliteit enerzijds en het beschermen van de samenleving tegen een steeds opdringerige overheid anderzijds. Hoe harder de samenleving wordt, des te harder gaat ook de criminaliteit daar weer op reageren. Een kroongetuigenregeling werkt in de hand dat een dreiging met levenslang voor het plegen van moorden weinig effect sorteert omdat men dan altijd nog kroongetuige kan worden.'

Over het instellen van een bijzondere commissie die naar Italiaans voorbeeld de exclusieve taak heeft de toezeggingen in het kader van het beschermingsprogramma te beheren, zijn de deskundigen in meerderheid (zeer) positief.

Rechter:

'Het OM heeft niets te zoeken in het beschermingsprogramma. Dat moet worden neergelegd bij mensen die daar verstand van hebben. Ik zou de eindverantwoordelijkheid juist niet bij de officier of bij de PG's neerleggen maar bij de Minister van Justitie of bij de Minister van Binnenlandse Zaken. In ieder geval moet die liggen bij degene die verantwoordelijk is voor de feitelijke organisatie van de veiligheid. Dat is dan een taak voor een afdeling op het Ministerie, desnoods decentraal.'

Over het momenteel aanhangige voorstel om de kroongetuigenregeling te verruimen, lopen de meningen sterk uiteen. De voorstanders daarvan zeggen het volgende:

Politiefunctionaris:

'Wij hebben gewoon verklaringen nodig over het opdrachtgeverschap. We hebben nu geluk gehad met al dat interceptiebewijs, maar als je dat niet hebt krijg je die zaken gewoon bijna niet rond. Het bewijs van opdrachtgeverschap van liquidaties komt niet via een OVC. En dat interceptiebewijs is niet een doorgaand iets voor de komende jaren.'

Officier van justitie:

'Als we zo'n regeling zouden hebben, wennen we eraan dat het een middel is en zien we dat het ook soepel kan gaan. Maar dan moet onze regeling wel worden aangepast naar Italiaans voorbeeld.'

Officier van justitie:

'In Nederland begint de grens om iemand als kroongetuige toe te laten al te knellen bij één levensdelict, laat staan twee of drie. Dan komt hier gewoon keihard levenslang in beeld, ook voor een kroongetuige. Dan komt er geen deal. Daar kijkt men in Italië anders tegenaan. Ik vraag me af hoe heilig dit huisje in Nederland is, want ik vind dat het soms twijfelachtig kan zijn: als iemand juridisch medepleger is als chauffeur bij een liquidatie, dan zou men wellicht moeten kunnen wegen wat zijn rol was bij die feiten en wat de waarde is van wat diegene vertelt. Wellicht kan hij wel met wat hij vertelt een organisatie lam leggen of een aantal andere moorden oplossen. Ik vind dat we daar meer ruimte in moeten hebben en daarover zouden we verder moeten nadenken. Voorwaarde is wel dat het stelsel van bewaken en beveiligen dan goed op orde is, met een heldere structuur en voldoende budget.'

Tegenstanders stellen:

Advocaat:

'Ik vind die uitbreiding risicovol. De kroongetuigen die er nu zijn geweest, waren al niet de meest betrouwbare personen en kwamen afspraken niet na. Het is lastig om met dit soort lieden zaken te doen. Ook de overheid zelf kan haar toezeggingen niet nakomen, want de overheid kan niet iedereen in de omgeving van de kroongetuige beschermen.'

Advocaat:

'Meer kroongetuigen, zoals nu wordt voorgesteld, is illusiepolitiek. Er kan wetgeving worden gemaakt, maar zolang het stelsel van beveiligen en bewaken piept en kraakt is het een illusie om te denken dat dat stelsel meer kroongetuigen aankan. (...) Er zijn twee redenen waarom mensen in mijn visie kroongetuigen willen worden: ten eerste is dat ze weten, beseffen of denken dat ze zelf om het leven zullen worden gebracht. Dan maakt het ze

echt niet uit of ze 50%, 60% of 75% strafkorting krijgen. Ten tweede zijn er mensen die denken “ik krijg nu 30 jaar en dat trek ik niet”. Die willen korting en zijn met de helft aan strafkorting tevreden. De gedachte dat men kleine vissen kan overhalen om kroongetuige te worden door algehele kwijtschelding van straf is niet realistisch. Degene die een kleine rol heeft gespeeld bij een liquidatie gaat sowieso niet verklaren. Als zo’n jongen al verklaart kan men ook de zaak seponeren. Dat past binnen mijn gedachtegang dat we niet iedere persoon die ooit een klein dingetje heeft gedaan erbij moeten betrekken.’

Advocaat:

‘De kroongetuigenregeling is in Nederland een drama en ik denk dat het in Italië vele malen beter geregeld is op dit moment. Zodra de kroongetuigenregeling hier nog ruimer gaat worden en er zelfs totale strafkwijtschelding kan worden afgesproken, dan gaat de criminaliteit nog meer verharden.’

Bevinding

Uit het voorgaande vloeit voort dat de Italiaanse kroongetuigenregeling zich leent voor een nadere bestudering ter verbetering van de Nederlandse regeling. Over ten minste twee belangrijke punten zou verder kunnen worden nagedacht. Ten eerste is dat het strakker inkleden van de procedure en de inhoud van de toezeggingen (meer ‘take it or leave it’ en minder onderhandeling). Ten tweede is dat het loskoppelen van de toezeggingen die zien op de bescherming van de kroongetuigen (die naar Italiaans voorbeeld zouden kunnen worden toebedeeld aan een externe organisatie of commissie), en de toezeggingen in ruil voor de belastende verklaring. Voorts verdient een verbetering van het Nederlandse beschermingsprogramma aandacht.⁵⁰³

4.9.5 Het strafproces op basis van videoconferentie

Italië

In Italië wordt veelvuldig gebruik gemaakt van strafprocedures op basis van videoconferentie. Verdachten bevinden zich dan in detentie, en zijn via een audiovisuele verbinding aanwezig tijdens de zittingen. Die zittingen betreffen ook het inhoudelijke onderzoek ter terechtzitting. De verdachte heeft daarbij een wettelijk recht op rechtsbijstand door twee advocaten, waardoor het mogelijk is dat een van die advocaten zich voegt bij de verdachte en de ander aanwezig is in de rechtszaal. In de praktijk wordt van dat recht – ook om financiële redenen, want een tweede advocaat wordt niet altijd vergoed – veelal geen gebruik gemaakt. Het proces op basis van videoconferentie is ook mogelijk voor kroongetuigen.

⁵⁰³ Hierover recent ook het rapport van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid in de context van het Marengo-proces (*Bewaken en beveiligen. Lessen uit drie beveiligingssituaties*, Den Haag 2023, te raadplegen via onderzoeksraad.nl) en naar aanleiding van dit rapport de Kamerbrief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 1 maart 2023.

De mogelijkheid van een proces op basis van videoconferentie wordt in Italië verschillend beoordeeld. Enerzijds wordt het voorkomen van nodeloze vertragingen in de strafprocedure en de hoge kosten wegens risicovolle transporten positief gewaardeerd. Anderzijds maken vooral advocaten wel wat kritische opmerkingen. Zo kan het moeilijk in te schatten zijn of een kroongetuige die niet fysiek aanwezig is een betrouwbare verklaring aflegt. Ook is het niet altijd mogelijk om snel met cliënten te overleggen als zij niet in de zittingszaal aanwezig zijn. Naast het proces op afstand kent Italië verschillende beveiligde bunkerrechtbanken in steden waar veel maffiaprocessen plaatsvinden.

Nederland

In het algemeen lijken in Nederland de omstandigheden voor de berechting van strafzaken waarin een groot aantal verdachten terechtstaat wegens ernstige georganiseerde criminaliteit nog niet optimaal. Er bestaat niet alleen een tekort aan personele capaciteit, maar ook de ruimtelijke capaciteit laat te wensen over.

Internationale en Europese regelgeving staat de toepassing van videoconferentie in het strafproces ten aanzien van verdachten toe, en op grond van artikel 131a Sv en het Besluit videoconferentie is het horen, verhoren of ondervragen van personen op basis van videoconferentie ook in Nederland reeds mogelijk.⁵⁰⁴ Naar een verdere uitbreiding van de mogelijkheden is ook al uitvoerig onderzoek gedaan.⁵⁰⁵ Daarin worden als voordelen genoemd dat de toepassing van videoconferentie in strafzaken een oplossing kan bieden in situaties waarin het niet mogelijk of onwenselijk is om de verdachte fysiek ter zitting aanwezig te laten zijn en andere belangen zwaarder wegen, zoals veiligheidsbelangen of de voortgang van het strafproces. Voorts worden genoemd de besparing van tijd en geld door de afwezigheid van reistijd, en de gedachte dat het prettiger kan zijn voor slachtoffers en getuigen om niet in dezelfde ruimte te zijn als de verdachte en niet naar de formele zittingszaal te hoeven komen. Ook wordt een verbetering van de externe openbaarheid genoemd als argument, omdat procesdeelnemers elkaar beter kunnen zien en het publiek ook beter zicht heeft op de procesdeelnemers.

Als nadelen worden genoemd dat juist voor strafzaken de non-verbale communicatie belangrijk is en dat die via videoconferentie beperkter waargenomen kan worden. Verder zijn er praktische bezwaren, zoals de gebrekkige kwaliteit van ICT-voorzieningen, of de bemoeilijkte uitwisseling van processtukken. Ook kost het begeleiden van een strafproces op basis van videoconferentie door de benodigde ondersteuning vermoedelijk meer tijd en capaciteit.

Dezelfde argumenten werden genoemd in de diverse gesprekken met Nederlandse deskundigen. Drie geïnterviewden gaven aan voorstander te zijn van een (uitgebreide) mogelijkheid om strafzaken betreffende zeer ondermijnende criminele samenwerkingsverbanden op basis van videoconferentie af te doen. Zij

⁵⁰⁴ Zie ook de Kamerbrief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 13 juni 2022 ('Voortgang aanpak georganiseerde criminaliteit tijdens detentie en berechting').

⁵⁰⁵ De Hoon, Hirsch Ballin & Bollen 2020. Over dit onderwerp ook: De Wilde 2022.

wezen op de hoge veiligheidsrisico's en de forse inzet van capaciteit die nodig is voor het transport van gevaarlijke verdachten naar de rechtbank. Eén van de geïnterviewde officieren van justitie vindt dat strafprocedures op basis van videoconferentie de hoofdregel zou moeten zijn en stelt dat er wetenschappelijk gezien geen bewijs voor is dat een fysieke aanwezigheid van verdachten in de zittingszaal bijdraagt aan kwalitatief betere rechtspraak. Twee rechters en twee advocaten zijn juist tegen. De advocaten wijzen op het risico van een gebrekkige techniek en de onmogelijkheid om tegelijkertijd naast hun cliënt en in de rechtbank te kunnen zijn. Eén van de advocaten merkt op dat het belang van fysieke nabijheid bij de cliënt groot is: 'Niet alleen om hem tot zwijgen te manen als dat nodig is, maar soms lopen de emoties in de zittingszaal heel hoog op en dan wil ik mijn cliënt tot rust kunnen praten. Maar dan moet ik wel even een hand op zijn arm kunnen leggen of iets kunnen zeggen.' Ook wijst hij erop dat wanneer die taken worden verdeeld over twee advocaten, dit een verdubbeling van de gefinancierde rechtsbijstand tot gevolg heeft. Eén van de rechters geeft aan dat rechters het heel belangrijk vinden om de verdachte in de ogen te kunnen kijken om zo nodig een confronterend gesprek te kunnen voeren, hetgeen alleen goed mogelijk is in een fysieke setting. Ook ziet hij niet goed hoe een zaak met veel zittingsdagen, een omvangrijk dossier en een veelheid aan onderwerpen via een videoscherm moet plaatsvinden. Hij wijst erop dat ook verdachten het mogelijk bezwaarlijk vinden om via videoconferentie een strafprocedure te ondergaan die mogelijk uitmondt in een levenslange gevangenisstraf. Een andere rechter vreest voor de ontmenselijking van het strafproces maar merkt op dat 'het niet zo is dat daarmee de wereld vergaat'.

De meeste geïnterviewden vinden dat de strafprocedure op basis van videoconferentie uitsluitend toegepast zou kunnen worden bij pro-formazittingen en eventueel bij regiezittingen waarbij de verdachte niet wenst te verklaren. Voor het overige zien de meesten meer in de constructie van beveiligde rechtbanken bij penitentiaire inrichtingen zoals bij de EBI in Vught.⁵⁰⁶

Bevindingen

Zowel in Italië als in Nederland is wet- en regelgeving voorhanden op basis waarvan het voeren van een strafprocedure met behulp van videoconferentie wordt gefaciliteerd. Daarvan wordt in Italië, waar het gaat om de afdoening van maffiacriminaliteit, frequent gebruik gemaakt, en het systeem is daar ook in praktisch opzicht op ingericht. Het organiseren van zittingen op basis van videoconferentie lijkt er een toegevoegde waarde te hebben omdat het beveiligingsrisico's inperkt en veel vervoersbewegingen en daarmee samenhangende procesvertragingen voorkomt. Opgemerkt moet worden dat de reisafstanden in Italië uiteraard groter zijn dan in Nederland. In Nederland wordt veel minder frequent gebruik gemaakt van strafzittingen op basis van videoconferentie en lijken er in praktisch opzicht ook verbeteringen nodig om een breder gebruik te faciliteren. Momenteel vindt reeds een debat plaats over

⁵⁰⁶ Recentelijk aangekondigd door de Minister van Rechtsbescherming in een brief aan de Tweede Kamer. Kamerbrief van 16 januari 2023, 'Realisatie zittingszaal in PI Vught'.

verruimde mogelijkheden voor deze wijze van procesvoering, ofschoon er onder praktijkjuristen zeer verschillend wordt gedacht over de wenselijkheid daarvan. Tegelijkertijd bestaat er onder alle geïnterviewden behoefte om ook in Nederland op zoek te gaan naar mogelijkheden om de veiligheidsrisico's en de daarmee samenhangende kosten van risicovolle strafzaken beperkt te houden. Procedures op basis van videoconferentie kunnen, mits aan bepaalde minimumvoorwaarden (waaronder bijvoorbeeld een adequate technische ondersteuning) wordt voldaan, in die behoefte voorzien. Een uitbreiding van die voorziening voor bijvoorbeeld proforma- of regiezittingen zou derhalve onderwerp van debat kunnen zijn. Daarnaast is intussen de beslissing genomen om een extra beveiligde zittingszaal in de penitentiaire inrichting in Vught te bouwen. Daarmee kan in zekere mate tegemoet worden gekomen aan de bezwaren die kleven aan een 'procedure op afstand'. Of dat voldoende is, zal de toekomst moeten uitwijzen. Waar dat niet zo is, zou men de Italiaanse variant nader kunnen bestuderen.

Hoofdstuk 5 Preventieve maatregelen

5.1 Inleiding

De strafrechtelijke strijd tegen de maffia bestaat niet alleen uit strafrechtelijke en strafvorderlijke wetgeving. Sterker nog, de voor de praktijk belangrijkste (want: meest effectief ervaren⁵⁰⁷) maatregelen betreffen de zogenoemde ‘preventieve maatregelen’. Deze vormen de kern van het Antimaffiawetboek.

Het geheel aan preventieve maatregelen wordt aangeduid met de term ‘*sistema di prevenzione penale*’. Het betreft een vrij uniek pakket aan maatregelen.⁵⁰⁸ Deze doen op het eerste gezicht denken aan administratiefrechtelijke maatregelen, maar ze bevinden zich op het snijvlak tussen bestuursrecht en strafrecht en vormen een aanvulling op het (repressieve) strafrecht. De ‘preventie’ zit hierin dat die maatregelen zien op situaties waarin (nog) geen strafbaar feit is vastgesteld en waarbij men door het opleggen van beperkingen het plegen van strafbare feiten juist tracht te voorkomen.⁵⁰⁹ Die beperkingen kunnen betrekking hebben op de persoonlijke vrijheid (*misura di prevenzione personale*), en op het recht van de betrokkene om vrij over zijn of haar vermogen te beschikken (*misura di prevenzione patrimoniale*). Hierna worden deze korthedshalve aangeduid als preventieve persoonsgerichte maatregelen en preventieve vermogensmaatregelen.

Over de precieze juridische aard van deze maatregelen bestaat veel debat in de rechtspraak en de doctrine. De maatregelen kunnen diep ingrijpen in het persoonlijk leven van de burger en de vraag is of er bij de toepassing ervan afdoende waarborgen bestaan voor de betrokkene en welke dat zijn. Die kwestie is inmiddels verschillende malen voorgelegd aan het Constitutioneel Hof. Dat hof heeft de betreffende maatregelen steeds verenigbaar geacht met de grondwet onder verwijzing naar het ‘beginsel van preventie en maatschappelijke veiligheid’ (*principio di prevenzione e sicurezza sociale*).⁵¹⁰ Daarmee stelt het hof (kort samengevat) dat de openbare orde ernstig wordt bedreigd indien men niet reeds op een vroeg moment kan ingrijpen, nog voordat er strafbare feiten zijn gepleegd en het kwaad is geschied.⁵¹¹ Ook op Europees niveau zijn de Italiaanse preventieve maatregelen onderwerp van rechtspraak geweest.⁵¹²

⁵⁰⁷ Zie (ook) hierna in hoofdstuk 6.

⁵⁰⁸ Uit rechtsvergelijkend onderzoek van het EHRM uit 2017 blijkt dat het in slechts zes van de 34 lidstaten van de Raad van Europa bestaat. Zie EHRM 23 februari 2017, appl.nr. 43395/09 (*De Tommaso/Italië*). Inmiddels zijn er internationaal echter veel ontwikkelingen op dit gebied, zie hierna par. 5.9.

⁵⁰⁹ Spangher & Marandola 2019, p. 9.

⁵¹⁰ Constitutioneel Hof 23 maart 1964, nr. 23.

⁵¹¹ Ibid.

⁵¹² O.a. EHRM 22 februari 1994, appl.nr. 12954/87 (*Raimondo/Italië*), EHRM 5 juli 2001, appl.nr. 52024/99 (*Arcuri/Italië*), EHRM 26 juli 2011, appl.nr. 55743/08 (*Pozzi/Italië*); EHRM 17 mei 2011, appl.nr. 24920/07 (*Campanella/Italië*); EHRM 2 februari 2010, appl.nr. 30506/07 (*Leone/Italië*); EHRM 26 juli 2011, appl.nr. 55772/08 (*Paleari/Italië*); EHRM 23 februari 2017, appl.nr. 43395/09 en EHRM 23 februari 2017, appl.nr. 43395/95 (*De Tommaso/Italië*).

In dit hoofdstuk worden de deelvragen 2.2, 3 en 4 voor wat betreft de voor Nederland relevante bestuursstrafrechtelijke onderdelen van het antimaffiarecht integraal beantwoord.

Titel I van het Antimaffiawetboek is gewijd aan de preventieve persoonsgerichte maatregelen, en Titel II aan de preventieve vermogensmaatregelen. Dat onderscheid wordt hierna aangehouden. Daaraan gaat vooraf een beschrijving van de ontwikkeling van de preventieve maatregelen in het algemeen, en de toepassingscriteria die voor beide typen maatregelen gelden.

5.2 De ontwikkeling van de preventieve maatregelen

De basis van de preventieve maatregelen ligt in het 19^e-eeuwse bestuursrecht, toen ze werden ingevoerd om de openbare veiligheid te beschermen. Vóór de Italiaanse eenwording van 1861 ging het daarbij vooral om maatregelen die genomen konden worden door de politie en gericht waren op personen die werden gezien als een bedreiging voor de samenleving: luiaards (*oziosi*), daklozen (*vagabondi*) en bandieten (*briganti*). Die maatregelen betroffen geen strafrechtelijke maatregelen omdat de betrokkenen (nog) geen strafbare feiten hadden gepleegd. Het ging om kleine normovertredingen die de openbare orde verstoorden. Na de nationale eenwording werden de preventieve maatregelen opgenomen in de wet tegen bandieten van 1863 (Wet Pica). Op grond van die wet konden een gebiedsverbod en politiek ballingschap worden opgelegd op grond van een enkele verdenking van een normovertreding.⁵¹³

Ook onder het fascistische regime werd veelvuldig gebruik gemaakt van het opleggen van dergelijke vergaande maatregelen op basis van aanwijzingen dat een strafbaar feit werd voorbereid.⁵¹⁴ Met de Wet op de Openbare Veiligheid (*Testo Unico di Pubblica Sicurezza*) van 1926 konden de autoriteiten personen die voornemens waren om strafbare feiten te plegen tegen de nationale, maatschappelijke en economische orde, worden verbannen. In 1931 werd die mogelijkheid verder uitgebreid naar alle uitingen van politieke oppositie.

Na de fascistische periode en na de inwerkingtreding van de nieuwe grondwet van de Italiaanse republiek werden de maatregelen vooral ingezet als instrument om de bewegingsvrijheid van gevaarlijke personen te beperken. De Wet van 1956, nr. 1423 maakte het mogelijk preventieve maatregelen op te leggen aan personen die op basis van de wettelijke criteria gevaarlijk werden geacht. Zo kon aan bepaalde categorieën gevaarlijke personen de maatregel van bijzonder toezicht (*sorveglianza speciale*) worden opgelegd, konden zij gedwongen worden in een bepaald gebied te verblijven of juist uit bepaalde gebieden worden verbannen. Critici wezen op de spanning met de fundamentele vrijheden neergelegd in de nieuwe constitutie, maar het Constitutioneel Hof stelde dat de wet verenigbaar was met de grondwet omdat de maatregelen werden opgelegd door een rechter en de categorieën personen voldoende duidelijk waren bepaald in de wet.

⁵¹³ Menditto 2016, p. 5.

⁵¹⁴ Ibid.

Het opleggen van preventieve maatregelen werd tot de jaren '60 vooral gezien als een manier om kleine straatcriminelen weer op het rechte pad te krijgen. In die jaren groeide evenwel het besef dat de georganiseerde criminaliteit sterk was toegenomen en dat daartegen moest worden opgetreden. De Wet van 1965, nr. 575 bouwde voort op de Wet van 1956 en breidde de reikwijdte van de preventieve maatregelen uit naar personen die verdacht werden van deelneming aan een criminele (maffia)organisatie. De nieuwigheid van die wet zat vooral hierin dat het in geval van verdenking van deelneming aan maffiacriminaliteit niet meer nodig was om het actuele gevaar van de persoon aan te tonen: iedereen die verdacht was van deelneming aan een maffiaorganisatie werd automatisch als gevaarlijk beschouwd en kon vervolgens onderworpen worden aan een preventieve maatregel.⁵¹⁵ De toepassing van die maatregelen steunde derhalve op een 'presumptie van gevaar'.⁵¹⁶

Al vrij snel bleek dat de herziening van 1965 twee zwakke punten had. In de eerste plaats bevatte de wet geen juridische definitie van de term 'maffiaorganisatie', hetgeen het moeilijk maakte om de precieze reikwijdte van de wet te bepalen. In de tweede plaats bleek het speciaal preventieve effect van de maatregelen onvoldoende om een toename van grootschalige georganiseerde criminaliteit te voorkomen. Het zette weinig zoden aan dijk om verdachten van maffiaorganisaties onder toezicht te stellen of hen te dwingen in bepaalde gebieden van het land te wonen. Men brak daarmee niet de macht van de organisaties zelf; maffialeden gingen ondanks de preventieve maatregelen gewoon door met het ontplooiën van hun criminele activiteiten.⁵¹⁷

Ook het strafrechtelijke systeem bleek inefficiënt te zijn bij de bestrijding van maffiaorganisaties. De hoge bewijsdrempel die kenmerkend is voor het strafrecht en ook de moeilijkheid om ter terechtzitting voldoende en consistent bewijs te presenteren, leidden tot veel vrijspraken. Het was met name moeilijk om aan getuigenbewijs te komen, omdat veel mensen bang waren voor repercussies door de maffia.⁵¹⁸

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 veranderde in de jaren '70 de werkwijze van veel maffiaorganisaties. Van groepen die waren gericht op het beheersen van gebieden ontwikkelden deze zich tot 'maffiaondernemingen'. Door gebruik te maken van geweld, bedreigingen en corruptie en door het op het grote schaal witwassen van aanzienlijke sommen geld, verkregen uit diverse vormen van misdaad, verstoorden zij de marktwerking.⁵¹⁹ Dit dwong de Italiaanse regering tot een koerswijziging en de ontwikkeling van preventieve maatregelen gericht op het afpakken van vermogen.

In 1975 werd een maatregel geïntroduceerd die het mogelijk maakte het beheer over een goed tijdelijk op te schorten.⁵²⁰ De effecten van die wetgeving

⁵¹⁵ Panzavolta & Flor 2015, p. 119.

⁵¹⁶ Ibid. en Gallo 1996, p. 5.

⁵¹⁷ Panzavolta & Flor 2015, p. 120.

⁵¹⁸ Fiandaca & Musco 2010, p. 845 en Gallo 1996, p. 5.

⁵¹⁹ Panzavolta & Flor 2015, p. 120.

⁵²⁰ Art. 22 van de Wet van 22 mei 1975, nr. 153.

bleken nog weinig bevredigend.⁵²¹ De introductie van de Wet Rognoni-La Torre in 1982 bracht daarentegen een belangrijke kentering. Met die wet werden preventieve vermogensmaatregelen waaronder inbeslagneming en confiscatie ingevoerd en werd de maffiaorganisatie voorzien van een juridische definitie.⁵²² De onderliggende gedachte van de introductie van deze preventieve vermogensmaatregelen is dat het vermogen van maffiosi even gevaarlijk is als de maffiosi zelf. Toch werd die gedachte niet volledig doorgevoerd; het afpakken van vermogen werd niet losgekoppeld van de gevaarlijkheid van het individu.⁵²³ Met andere woorden, het opleggen van een vermogensmaatregel vereiste nog altijd een toetsing van de actuele gevaarlijkheid van de betrokkene en de preventieve vermogensmaatregelen konden alleen in combinatie met een persoonsgerichte preventieve maatregel worden opgelegd.

Dat veranderde in 2008, toen de vermogensrechtelijke maatregelen werden losgekoppeld van de persoonsgerichte maatregelen. Nu kunnen de beide typen maatregelen onafhankelijk van elkaar worden toegepast. Ook kunnen de maatregelen sindsdien worden opgelegd aan derden (erfgenamen of andere relevante personen). Daarmee werd het eerdere uitgangspunt van accessoriteit doorbroken. Het toepassingsgebied is niettemin hetzelfde gebleven. Dat wil zeggen: de vermogensrechtelijke maatregelen zijn alleen van toepassing op personen die geacht worden een gevaar te vormen voor de samenleving. Die gevaarlijkheid moet louter bestaan op het moment van verkrijging van het vermogen (en dus niet meer op het moment van toepassing van de maatregelen).⁵²⁴

De Wet van 2008, nr. 94⁵²⁵ voorziet tevens in een regeling voor het gebruik en de bestemming van verbeurdverklarde goederen. Daartoe werd in 2010 een Nationaal Agentschap voor het beheer en de bestemming van inbeslaggenomen en verbeurdverklarde goederen opgericht.⁵²⁶

In 2011 werden de maatregelen opgenomen in het Antimaffiawetboek. Het wetboek onderging vervolgens in 2017⁵²⁷ en 2018⁵²⁸ enkele wijzigingen. Daarbij werd onder meer de reikwijdte van de maatregelen uitgebreid.

5.3 Algemene toepassingscriteria en juridische aard

De in het Antimaffiawetboek genoemde preventieve (persoonsgerichte en vermogensrechtelijke) maatregelen kunnen worden opgelegd indien aan drie voorwaarden is voldaan:

⁵²¹ Balsamo 2010, p. 35.

⁵²² Zie hiervoor hoofdstuk 3. Met de Wet Rognoni-La Torre werd ook een onderzoeksbevoegdheid geïntroduceerd op basis waarvan de autoriteiten onderzoek konden doen naar financiële geldstromen van verdachte personen. Hierover: Panzavolta & Flor 2015, p. 121.

⁵²³ Panzavolta & Flor 2015, p. 121.

⁵²⁴ Menditto 2016.

⁵²⁵ Wet van 2009, nr. 94.

⁵²⁶ Wet van 31 maart 2010, nr. 50. Het betreft het *Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, art. 110 AMW.

⁵²⁷ Wet van 17 oktober 2017, nr. 161.

⁵²⁸ Wetsbesluit van 4 oktober 2018, nr. 113.

1. De betrokkene moet gekwalificeerd kunnen worden als een ‘gevaarlijk persoon’, dat wil zeggen een persoon die een algemene bedreiging (*pericolosità generica*) of een bijzondere bedreiging (*pericolosità qualificata*) vormt voor de openbare orde.

De algemene bedreiging voor de openbare orde ziet op een bepaalde risicovolle levenswijze of leefomgeving. Het gaat om de personen genoemd in artikel 1 AMW. Dit zijn personen die zich ‘omgeven’ met illegale handel en activiteiten tegen minderjarigen, de gezondheidszorg, de openbare orde en de openbare veiligheid.⁵²⁹ Ook gaat het om gewoontemisdadigers⁵³⁰ en personen die met enige regelmaat ten minste een deel van hun vermogen verkrijgen door het plegen van delicten.⁵³¹ Uit de rechtspraak blijkt dat de voorwaarden ruim worden uitgelegd: het maakt voor de kwalificatie van de algemene bedreiging niet uit welk type gedraging leidt tot illegale verrijking⁵³² en de term vermogen wordt ruim gedefinieerd. Dat omvat ieder substantieel economisch voordeel dat men verkrijgt door het plegen van delicten.⁵³³ Uit die ruime uitleg volgt dat ook personen die bij herhaling de belasting ontduiken en hun illegaal verkregen vermogen investeren in commerciële activiteiten een algemene bedreiging vormen voor de openbare orde. Uit de rechtspraak volgt dat juist met die gedragingen legale en illegale opbrengsten met elkaar worden vermengd en dat is precies waar preventieve maatregelen op zien.⁵³⁴ Tegelijkertijd zijn er ook rechters die stellen dat belastingontduiking op zichzelf nog niet voldoende is om het opleggen van een preventieve maatregel te rechtvaardigen. Zeker wanneer men eenmalig de belasting ontduikt is er geen sprake van herhalend gedrag dat wijst op een bepaalde leefwijze.⁵³⁵

Ook gedragingen die de fysieke of morele integriteit van minderjarigen, de gezondheidszorg, de veiligheid en de publieke rust aantasten, vallen binnen de categorie ‘algemene bedreiging’.⁵³⁶ Hier staat niet het illegaal verkrijgen van vermogen voorop, maar gaat het vooral om gedragingen die de kwetsbaarheid van bepaalde personen betreft.⁵³⁷ Dit betreft eveneens een ruime categorie, die bijvoorbeeld het risico op delicten in de werkomgeving of zedendelicten tegen minderjarigen omvat. Een gedraging die hier ook onder valt is het herhaaldelijk overtreden van het verwijderingsbevel (*foglio di via obbligatorio*, zie hierna) en het overtreden van gebiedsverboden.

Preventieve maatregelen kunnen daarnaast worden opgelegd aan personen die een bijzondere bedreiging vormen voor de openbare orde (art. 4 AMW). Alleen de rechter is bevoegd aan deze personen een preventieve maatregel op te leggen, en dan gaat het om gedragingen als lidmaatschap van een

⁵²⁹ Menditto 2016, p. 19.

⁵³⁰ Art. 1 sub a AMW.

⁵³¹ Art. 1 sub b AMW.

⁵³² Spangher & Marandola 2019, p. 17.

⁵³³ Ibid.

⁵³⁴ Spangher & Marandola 2019, p. 18.

⁵³⁵ Ibid.

⁵³⁶ Art. 1 sub c AMW.

⁵³⁷ Spangher & Marandola 2019, p. 18.

criminele organisatie, gedragingen gerelateerd aan nationaal of internationaal terrorisme en politiek geweld, geweld bij sportevenementen, gedragingen samenhangend met specifieke delictsvormen, en het herhaaldelijk vormen van een algemene dreiging voor de samenleving. De eerstgenoemde uiting van gevaar is voor het onderhavige rapport het meest belangrijk omdat het hier ook gaat om personen die verdacht worden van lidmaatschap van een maffiaorganisatie in de zin van artikel 416bis cp. De rechtspraak legt dat lidmaatschap ruim uit; het betreft ook (eventueel op zichzelf staande) gedragingen die bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van een maffiaorganisatie.⁵³⁸ Dat betreft een grote kring van personen, want daaronder vallen ook allerhande facilitators.⁵³⁹

2. Van belang is dat er steeds aanwijzingen moeten zijn die wijzen op een reëel gevaar.⁵⁴⁰ Er hoeft nog geen delict te zijn gepleegd, maar er moet voldoende informatie zijn waaruit blijkt dat de betreffende persoon waarschijnlijk zal overgaan tot het plegen van een delict als hij of zij niet wordt tegengehouden. Lidmaatschap van een maffiaorganisatie geldt daarbij als een soort natuurlijke indicatie dat de betrokkene een gevaar voor de openbare orde is of dat zal worden. Om het dreigingsgevaar te kunnen bepalen maken de autoriteiten gebruik van informatie die bekend is bij de politiekorpsen, of die voortvloeit uit rechterlijke uitspraken en opsporingsonderzoeken.⁵⁴¹ Daarbij mogen die instanties ook informatie gebruiken uit strafzaken die nog niet zijn afgesloten, en heeft het cassatiehof bepaald dat een vrijspraak nog niet wil zeggen dat er geen sprake is van maatschappelijk gevaar.⁵⁴²
3. Er moet voor wat betreft de persoonsgerichte maatregelen sprake zijn van gevaarlijkheid van de persoon op het moment dat de maatregel wordt opgelegd.⁵⁴³

In de doctrine en de rechtspraak is lange tijd gediscussieerd over de juridische kwalificatie van de preventieve maatregelen (zie hierna verder in par. 5.8). Deze maatregelen zijn niet gericht op bestraffing; er is immers nog geen delict gepleegd en er is dus ook geen strafrechtelijke aansprakelijkheid van een persoon vastgesteld. Daarmee zijn het geen strafrechtelijke maatregelen. Het zijn ook geen veiligheidsmaatregelen (*measure di sicurezza*), omdat die alleen kunnen worden opgelegd ten aanzien van personen die strafbare gedragingen hebben gepleegd en die maatschappelijk gevaarlijk worden geacht omdat zij waarschijnlijk opnieuw strafbare feiten zullen plegen (recidivegevaar). Duidelijk is dat het in ieder geval om maatregelen gaat die binnen het publiekrecht vallen, die zijn gericht op het voorkomen van strafbare feiten ter bescherming van de openbare orde en

⁵³⁸ Spangher & Marandola 2019, p. 29.

⁵³⁹ Ibid.

⁵⁴⁰ Menditto 2016, p. 21.

⁵⁴¹ Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, 'Linee Guida in Materia di Misure di Prevenzione Personali', 2019, te raadplegen via de website poliziadistato.it.

⁵⁴² Cassatiehof 7 januari 2016, nr. 6636 (*Pandico e altri*).

⁵⁴³ Menditto 2016, p. 26.

veiligheid en die de rechten van het individu (fors) inperken. Het betreft daarmee in feite een mengeling van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties.

5.4 Preventieve persoonsgerichte maatregelen

De eerste vijftien artikelen van het Antimaffiawetboek beschrijven de preventieve persoonsgerichte maatregelen. Deze maatregelen worden onderscheiden naar de autoriteit die ze oplegt en de persoon wie ze betreffen. In de eerste plaats zijn er de maatregelen die worden opgelegd door de *questore*. Dat is een hoofdcommissaris van de *Polizia dello Stato* die toeziet op de openbare veiligheid binnen de provincie, en die werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De *questore* kan twee persoonsgerichte preventieve maatregelen opleggen: 1) het verwijderingsbevel (*foglio di via obbligatorio*⁵⁴⁴) en 2) de mondelinge waarschuwing (*avviso orale*⁵⁴⁵). In de tweede plaats zijn er maatregelen die alleen een rechter kan opleggen. De belangrijkste daarvan is 3) het bijzonder toezicht (*sorveglianza speciale*⁵⁴⁶).

De geïnterviewden gaven aan dat de persoonsgerichte maatregelen voor de bestrijding van maffiacriminaliteit op dit moment een beperkte betekenis hebben. Daarom worden die hier alleen kort besproken.

Ad 1. Het verwijderingsbevel

Het bevel zich te verwijderen kan door de *questore* worden opgelegd aan personen die een algemene bedreiging vormen voor de openbare orde (art. 1 AMW) en die zich buiten hun woonplaats bevinden. Het bevel houdt in dat deze personen moeten terugkeren naar hun woonplaats⁵⁴⁷ en niet zonder voorafgaande toestemming mogen terugkomen in het gebied.⁵⁴⁸ De maatregel heeft een maximale geldingsduur van drie jaar. Wanneer de betrokkene vertrokken is uit het gebied, dient hij zich bij terugkeer in de woonplaats te melden bij de lokale politie.

Het verwijderingsbevel moet worden gemotiveerd onder verwijzing naar de redenen waarom de betrokkene een algemene bedreiging vormt voor de openbare orde. Als die motivering onvolledig of niet correct is, dan kan de rechter het bevel vernietigen.⁵⁴⁹ Uit de motivering moet blijken van zodanige gedragingen en specifieke maatschappelijke omstandigheden, dat sprake is van een objectieve waarschijnlijkheid van strafrechtelijk gedrag.⁵⁵⁰

De betrokkene heeft het recht om binnen 30 dagen na mededeling van de maatregel bezwaar aan te tekenen bij de prefect (*prefetto*⁵⁵¹). Hij

⁵⁴⁴ Art. 2 AMW.

⁵⁴⁵ Art. 3 AMW.

⁵⁴⁶ Art. 6-8 AMW.

⁵⁴⁷ Zie in detail Spangher & Marandola 2019, p. 21.

⁵⁴⁸ Ibid.

⁵⁴⁹ Ibid.

⁵⁵⁰ Spangher & Marandola 2019, p. 22.

⁵⁵¹ De prefect vertegenwoordigt de regering in de provincie, vervult de hem bij of krachtens de wet opgedragen staatstaken en handhaaft de openbare orde (art. 18 en 19 van de eenheidstekst der

wordt vervolgens gehoord door de bestuursrechter.⁵⁵² De gronden voor het indienen van bezwaar zijn beperkt tot die van een gebrekkige motivering van het bevel of een foutieve weergave van de feiten.⁵⁵³

Ad 2. De mondelinge waarschuwing

De *questore* kan een mondelinge waarschuwing geven aan de personen genoemd in artikel 1 AMW.⁵⁵⁴ De betrokkene moet op het moment van de waarschuwing een bedreiging vormen voor de openbare orde.⁵⁵⁵ De *questore* mag de waarschuwing vergezeld doen gaan van het verbod om bepaalde voorwerpen bij zich te hebben indien de betrokkene eerder is veroordeeld wegens een opzetdelict (art. 3 lid 4 AMW). Het gaat om voorwerpen als wapens of vervoersmiddelen waarmee de persoon zou kunnen vluchten.⁵⁵⁶ Ook hier geldt dat er informatie moet zijn waaruit redelijkerwijs kan worden afgeleid dat er sprake is van maatschappelijk gevaar. Het doel van de waarschuwing is te voorkomen dat een verdergaande maatregel wordt opgelegd.

De waarschuwing houdt in dat de *questore* de betrokkene mededeelt dat hij of zij zich aan de wet moet houden. De waarschuwing moet op schrift worden gesteld.⁵⁵⁷ Oorspronkelijk gold de maatregel voor de duur van zes maanden tot drie jaar, dat wil zeggen: de betrokkene diende zijn gedrag binnen die termijn aan te passen en als dat niet gebeurde dan zou daarmee de voorwaarde vervuld zijn om de hierna te bespreken verdergaande maatregel van bijzonder toezicht op te leggen.⁵⁵⁸ Dat is nu niet meer zo; de maatregel betreft slechts een vermaning om onrechtmatig gedrag te staken, maar vormt niet meer de grondslag voor andere sancties.⁵⁵⁹

Indien een van de verplichtingen genoemd in artikel 3 lid 4 AMW wordt opgelegd, kan de betrokkene bezwaar maken bij de rechter.⁵⁶⁰

Ad 3. Bijzonder toezicht

De maatregel van bijzonder toezicht is neergelegd in artikel 4 AMW. Deze maatregel kan worden opgelegd aan de personen genoemd in artikel 1 AMW en ook aan personen die worden verdacht deel uit te maken van een criminele maffiaorganisatie dan wel enkele andere delicten genoemd in artikel 4 lid 1 sub b AMW.

provincie- en gemeentewetten van 3 maart 1934, nr. 383). De prefect is ondergeschikt aan de Minister van Binnenlandse Zaken.

⁵⁵² Spangher & Marandola 2019, p. 24.

⁵⁵³ Idem, p. 23.

⁵⁵⁴ Razzante 2020, p. 5.

⁵⁵⁵ Spangher & Marandola 2019, p. 24.

⁵⁵⁶ Ibid.

⁵⁵⁷ Art. 3 lid 2 AMW.

⁵⁵⁸ Razzante 2020, p. 5.

⁵⁵⁹ Ibid.

⁵⁶⁰ Art. 3 lid 6 AMW. Spangher & Marandola 2019, p. 26.

De maatregel houdt in feite in dat de betrokkene zich moet houden aan bepaalde door de rechter opgelegde voorwaarden en dat de autoriteiten toezicht houden op de naleving daarvan.⁵⁶¹ Dit kan betekenen dat de betrokkene beperkt is in zijn reisbewegingen. De maatregel benoemt dan de plaatsen waar de betrokkene niet mag komen.⁵⁶² In de meest vergaande vorm kan de maatregel inhouden dat de betrokkene uitsluitend binnen het grondgebied moet verblijven waar zijn dagelijkse en normale sociale leven zich afspeelt.⁵⁶³

Omdat de maatregel een behoorlijke inperking van de grondrechten kan inhouden, kan deze alleen worden opgelegd door een rechter.⁵⁶⁴ Daarbij wordt het verzoek tot oplegging ervan gedaan door de *questore*, de Nationale Antimaffia en Antiterrorisme procureur, de officier van justitie van de hoofdstad van het district waar de persoon woonachtig is, of het hoofd van de DIA.⁵⁶⁵ Het voorstel moet gemotiveerd worden aan de hand van het gevaar van de persoon voor de openbare orde.⁵⁶⁶ Het voorstel moet vervolgens binnen 30 dagen door de rechtbank worden beoordeeld.⁵⁶⁷ Die beoordeling vindt in beginsel plaats tijdens een zitting achter gesloten deuren en in aanwezigheid van de advocaat van de betrokkene en de officier van justitie.⁵⁶⁸ Indien de betrokkene zelf aanwezig is, wordt hij gehoord. In geval de betrokkene gedetineerd is of buiten het arrondissement verblijft, kan hij of zij via een audio- en videoverbinding deelnemen aan de zitting.⁵⁶⁹ Wanneer de rechter het bijzonder toezicht oplegt, dan bepaalt hij daarbij de instructies waaraan de betrokkene zich moet houden. Die instructie kunnen allerlei regels inhouden die passen bij de concrete omstandigheden van het geval en die in het belang zijn van de openbare veiligheid zoals een verblijfsverbod of een gebiedsverbod⁵⁷⁰, de instructie werk te zoeken, een avondklok, de inbeslagneming van het paspoort, etc.⁵⁷¹

De maatregel wordt opgelegd voor ten minste een jaar en mag niet langer dan vijf jaren duren⁵⁷², en gaat van start vanaf het moment dat de beslissing daarover is gecommuniceerd aan de betrokkene. De maatregel eindigt van rechtswege op de datum die is bepaald in het besluit en wanneer de betrokkene geen strafbare feiten heeft gepleegd gedurende die periode.⁵⁷³ In andere gevallen begint de periode van toezicht opnieuw te

⁵⁶¹ Ibid.

⁵⁶² Ibid.

⁵⁶³ Spangher & Marandola 2019, p. 35.

⁵⁶⁴ Spangher & Marandola 2019, p. 35.

⁵⁶⁵ Art. 5 AMW.

⁵⁶⁶ Spangher & Marandola 2019, p. 32.

⁵⁶⁷ Art. 7 AMW.

⁵⁶⁸ Ibid.

⁵⁶⁹ Art. 7 lid 3 AMW.

⁵⁷⁰ Art. 8 lid 3 AMW. Hierover: Spangher & Marandola 2019, p. 45.

⁵⁷¹ Art. 9 lid 1 AMW.

⁵⁷² Art. 8 AMW.

⁵⁷³ Art. 14 lid 1 AMW.

lopen nadat de straf ten uitvoer is gelegd of wanneer de voorlopige hechtenis is geëindigd.⁵⁷⁴

Op grond van artikel 10 AMW kan de betrokkene in beroep gaan tegen het opleggen van het bijzonder toezicht. Ook de officier van justitie en de procureur-generaal van het ressortsparket kunnen in beroep gaan bij het gerechtshof.⁵⁷⁵ Dit beroep schort de beslissing van de rechter in eerste aanleg niet op. Het gerechtshof doet binnen 30 dagen gemotiveerd uitspraak.⁵⁷⁶ De zitting vindt ook dan plaats achter gesloten deuren, tenzij de betrokkene daartegen bezwaar maakt.⁵⁷⁷ Er kan tevens beroep in cassatie worden ingesteld wanneer de betrokkene, zijn advocaat of de officier van justitie daarom verzoekt, maar het cassatiehof oordeelt alleen over de juiste toepassing van het recht, en niet over de onderliggende feiten.⁵⁷⁸

5.5 Preventieve vermogensmaatregelen

De preventieve vermogensmaatregelen bestaan uit verschillende maatregelen, waarvan voor dit onderzoek de preventieve (conservatoire) inbeslagneming en verbeurdverklaring de belangrijkste zijn.⁵⁷⁹ Deze worden vrij algemeen gezien als de meest effectieve instrumenten ter voorkoming van maffiacriminaliteit.⁵⁸⁰ De ratio van de vermogensmaatregelen is dat men de gevaarlijkheid van een persoon wil indammen door zijn (waarschijnlijk) illegaal verkregen vermogen af te nemen, en goederen of gelden die zich niet in de legale economie mogen bevinden daaruit te filteren om zo de economie 'schoon' te houden.⁵⁸¹ De rechtspraak en de doctrine hebben aan deze doelstellingen en ook de voorwaarden voor het toepassen van deze maatregelen in de loop der tijd nadere invulling gegeven. Zowel de constitutionele als de cassatierechtspraak hebben de legitimiteit en rechtvaardiging, en de juridische aard van de maatregelen verduidelijkt. Belangrijke thema's daarbij waren de confiscatie van vermogen van derden na het overlijden van een maatschappelijk gevaarlijk persoon die het goed had verkregen, de mogelijkheid om persoonsgerichte en vermogensrechtelijke maatregelen los van elkaar op te leggen, en het waarborgen van het procesrechtelijke uitgangspunt van tegenspraak.⁵⁸²

5.5.1 Intermezzo: preventieve vermogensmaatregelen en de strafrechtelijke confiscatie

⁵⁷⁴ Art. 14 lid 2 AMW.

⁵⁷⁵ Art. 10 lid 1 AMW.

⁵⁷⁶ Art. 10 lid 2 AMW.

⁵⁷⁷ Ibid.

⁵⁷⁸ Art. 10 lid 3 AMW.

⁵⁷⁹ Daarnaast voorziet het Antimaffiawetboek in het storten van een waarborgsom, gerechtelijk beheer over persoonlijke eigendom (art. 33 AMW) en gerechtelijk beheer over economische activiteiten (art. 34 AMW).

⁵⁸⁰ Finocchiaro 2020, p. 712.

⁵⁸¹ Menditto 2016, p. 46.

⁵⁸² Picciotto 2019, p. 51-52.

De preventieve vermogensmaatregelen staan naast de strafrechtelijke mogelijkheden tot confiscatie die al sinds 1930 deel uitmaken van het Italiaanse wetboek van strafrecht.⁵⁸³ De strafrechtelijke confiscatie betreft een (veiligheids)maatregel *post delictum* (dat wil zeggen: (in beginsel) na veroordeling), terwijl de preventieve confiscatie een maatregel *ante* of *praeter delictum* is (dat wil zeggen: ter voorkoming, of onafhankelijk van het plegen van een strafbaar feit). De Italiaanse term confiscatie omvat zowel de onttrekking aan het verkeer, de verbeurdverklaring (van zaken) en de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. In beginsel is de rechter niet verplicht om de maatregel tot confiscatie op te leggen, maar in enkele gevallen wel.⁵⁸⁴ Dat geldt onder meer voor een veroordeling wegens het delict deelneming aan een maffiaorganisatie (art. 416bis lid 7 cp).

Lange tijd had de confiscatie een vrij beperkte betekenis voor het strafrecht. Met het groeiende besef dat het afpakken van crimineel vermogen van groot belang was voor de effectieve bestrijding van criminele samenwerkingsverbanden veranderde dit. Nadat in 1982 de preventieve confiscatie werd ingevoerd, introduceerde de wetgever in de periode 1992-1994 (de jaren van lood) ook de zogenaamde 'verruimde confiscatie' (*confisca allargata*).⁵⁸⁵ Deze houdt in dat de rechter kan bevelen vermogensbestanddelen van iemand die wegens bepaalde delicten (waaronder deelneming aan een maffiaorganisatie) veroordeeld is, te confisqueren indien die vermogensbestanddelen niet in redelijke verhouding staan met het inkomen en de betreffende persoon de rechtmatige herkomst daarvan niet kan aantonen.⁵⁸⁶

De strafrechtelijke en preventieve confiscatie zien beide op de verbeurdverklaring dan wel ontneming van particulier vermogen door de overheid. Hoewel de preventieve confiscatie in theorie volledig losstaat van een eventuele strafrechtelijke veroordeling, wordt preventieve confiscatie in de praktijk vaak opgelegd wanneer ook een strafprocedure loopt. De toepassing van preventieve maatregelen steunt daarbij vaak op informatie die verzameld is gedurende het opsporingsonderzoek.⁵⁸⁷

5.5.2 De reikwijdte en de inhoud van de preventieve vermogensgerelateerde maatregelen

De preventieve inbeslagneming en confiscatie zijn opgenomen in artikel 16-34ter AMW. Artikel 16 AMW benoemt de personen die aan deze maatregelen onderworpen kunnen worden. Dit zijn dezelfde personen aan wie de rechter de preventieve persoonsgerichte maatregel van bijzonder toezicht kan opleggen.⁵⁸⁸ Dit kunnen natuurlijke personen zijn, maar ook rechtspersonen ten aanzien van wie

⁵⁸³ Art. 240 cp.

⁵⁸⁴ Zie art. 240 lid 2 cp.

⁵⁸⁵ Art. 12 sexies van het Wetsbesluit van 8 juni 1992, nr. 306. Nu opgenomen in art. 240bis cp.

⁵⁸⁶ Hierover verder: Fondaroli 2007.

⁵⁸⁷ Panzavolta & Flor 2015, p. 123.

⁵⁸⁸ Art. 16 jo. 4 AMW.

belastende informatie bestaat bij internationale organisaties⁵⁸⁹ of op basis waarvan het vermoeden bestaat dat fondsen of middelen worden verspreid of gebruikt die zijn bedoeld om terroristische organisaties of activiteiten mee te financieren.⁵⁹⁰ In de praktijk worden preventieve vermogensrechtelijke maatregelen vooral opgelegd aan personen waarvan wordt vermoed dat ze betrokken zijn bij maffia-criminaliteit.⁵⁹¹

Sinds 2008 behoeft voor het opleggen van de preventieve vermogensmaatregelen niet meer te worden aangetoond dat de betrokkene ten tijde van het toepassen van de maatregel (nog) een gevaar vormt voor de openbare orde (art. 18 lid 1 AMW). Lid 2 van hetzelfde artikel bepaalt dat deze maatregelen ook toegepast kunnen worden indien de eigenaar van het goed of het vermogen is overleden; de procedure kan nog binnen vijf jaar na de dood van de eigenaar tegen de erfgenamen worden gestart (art. 18 lid 3 AMW). Vermogensrechtelijke maatregelen kunnen ook worden opgelegd wanneer de betrokkene zich in het buitenland bevindt of voortvluchtig is (art. 18 lid 4 AMW), of wanneer de betrokkene voorwaardelijk vrijgekomen is uit de gevangenis en zich in zijn proeftijd bevindt.⁵⁹²

Preventieve inbeslagneming

De preventieve inbeslagneming (*sequestro*) betreft een door de rechter op te leggen vermogensmaatregel van tijdelijke en conservatoire aard die altijd vooraf moet gaan aan een bevel tot preventieve confiscatie. Concreet gaat het om het feitelijk en juridisch wegnemen van goederen uit de beschikkingsfeer van de betrokkene.⁵⁹³ De betreffende persoon moet (derhalve) de directe of indirecte beschikking hebben over die goederen, en vast moet staan dat de waarde daarvan disproportioneel is ten opzichte van het door de betrokkene opgegeven inkomen of de waarde van de economische activiteiten die de betrokkene ontplooit, of dat de goederen afkomstig zijn uit illegale activiteiten.⁵⁹⁴ Aan het opleggen van de maatregel gaat een onderzoek naar het vermogen van de betrokkene vooraf, dat onder leiding staat van de *Guardia di Finanza* of de gerechtelijke politie. Dit onderzoek wordt gereguleerd door artikel 19 AMW.

Wanneer blijkt dat de goederen toch een legale herkomst hebben of niet direct of indirect ter beschikking staan van de betrokkene, of wanneer zich een situatie voordoet waarin het verzoek tot oplegging van die maatregel zou worden geweigerd, moet de rechter de beslaglegging opheffen (art. 20 lid 3 AMW). De beslissing over de inbeslagneming dan wel de eventuele (gedeeltelijke) opheffing daarvan wordt meteen na de tenuitvoerlegging daarvan, medegedeeld aan het Nationale Agentschap voor het beheer en de bestemming van inbeslaggenomen en verbeurdverklarde goederen.

⁵⁸⁹ Het *Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite o da altro organismo internazionale competente per disporre il congelamento di fondi o di altre risorse economiche*.

⁵⁹⁰ Picciotto 2019, p. 50-51.

⁵⁹¹ Panzavolta & Flor 2015, p. 125.

⁵⁹² *Idem*, p. 53-54.

⁵⁹³ Balsamo 2020, p. 777 e.v.

⁵⁹⁴ Art. 20 lid 1 AMW.

Omdat de inbeslagneming een verrassingseffect moet sorteren kan deze alleen zonder de andere partij te hebben gehoord en voorafgaand aan de zitting over de preventieve maatregel worden opgelegd (zie art. 23 lid 2 AMW). Steeds moet hieraan een gemotiveerd besluit voorafgaan.

Artikel 21 AMW reguleert de tenuitvoerlegging van de inbeslagneming door de gerechtelijke politie. De rechter kan zo nodig de ontruiming en verwijdering van de goederen bevelen. In geval van dringende omstandigheden kan de inbeslagneming zonder voorafgaand besluit worden toegepast (art. 22 AMW). In dat geval moet het navolgende gemotiveerde besluit binnen 30 dagen door de rechtbank worden gevalideerd. Artikel 23 AMW reguleert vervolgens de toepassingsprocedure en verwijst daarbij naar de bepalingen die zijn opgesteld voor de preventieve persoonlijke maatregelen.

Preventieve confiscatie

Artikel 24 lid 1 AMW bepaalt dat de rechter de inbeslaggenomen goederen kan confisqueren indien de betrokkene niet de rechtmatige oorsprong van het goed kan aantonen en die betrokkene de eigenaar is van die goederen of daarover de beschikking heeft, en het goed niet in verhouding staat tot het aangegeven inkomen of de economische activiteit die door diegene wordt ontplooid (*confisca*). Ook het vermogen dat voortkomt uit illegale activiteiten kan worden verbeurdverklaard. Indien de betrokkene de vermogensbestanddelen heeft verkocht of verhuuld, kan de rechtbank de confiscatie van andere vermogensbestanddelen van dezelfde waarde bevelen.⁵⁹⁵

De betrokkene is degene die direct of indirect (dat wil zeggen door een fictieve derde) de eigenaar of bezitter is van de vermogensbestanddelen. Daarmee is ook confiscatie (en inbeslagneming) mogelijk van goederen of gelden die zich onder een derde bevinden.

Verder kan de rechter in gevallen waarin een verdenking bestaat dat economische activiteiten worden ontplooid ten behoeve van een maffiaorganisatie of andere ernstige misdrijven, het betreffende bedrijf tijdelijk onder beheer of bewind stellen van een gerechtelijke bewindvoerder. Het gaat hier om compliance-maatregelen.⁵⁹⁶ Indien het bedrijf na afloop van een bepaalde periode onvoldoende opgeschoond is, kan de rechter dat bedrijf alsnog confisqueren.

De beslissing tot verbeurdverklaring moet uiterlijk anderhalf jaar nadat het vermogen in beslag is genomen, worden genomen. Die termijn kan in geval van complexe onderzoeken met zes maanden worden verlengd. Indien na afloop van de termijn geen verbeurdverklaring is gevolgd, moet de inbeslagneming worden beëindigd.⁵⁹⁷

Uit het meest recente rapport van de Parlementaire Antimaffiacommissie blijkt dat in 2018 voor ongeveer 5 miljard euro aan goederen in beslag werd genomen, en

⁵⁹⁵ Art. 25 AMW.

⁵⁹⁶ Art. 34 en 34bis AMW.

⁵⁹⁷ Art. 24 lid 2 AMW. Hierover uitgebreid Balsamo 2020, p. 780 en Picciotto 2019, p. 60-61.

voor 4 miljard euro aan vermogen verbeurd werd verklaard. Tussen 1 januari en 21 oktober 2019 werden 5166 goederen ter waarde van 1,2 miljard euro in beslag genomen en werden 3106 goederen met een totale waarde van circa 1,6 miljoen euro geconfisqueerd.⁵⁹⁸

5.6 De procedure tot toepassing van preventieve vermogensmaatregelen

Het toepassen van preventieve maatregelen vindt (formeel gezien) plaats buiten de strafrechtelijke context. De maatregelen behoren tot het terrein van het bestuursstrafrecht. De oplegging daarvan vereist altijd een rechterlijke toetsing, en alleen een rechter kan de toepassing ervan bevelen. De wet voorziet dan ook in een speciaal daarop toegesneden gerechtelijke procedure en voor een bijzondere kamer binnen de rechtbank (het *Ufficio Misure di Prevenzione*) die overigens wel binnen de afdeling strafrecht is ondergebracht.

De procedure tot toepassing van preventieve inbeslagneming en confiscatie bestaat uit twee fasen. De eerste fase betreft het doen van een verzoek tot, en het opleggen van de preventieve, conservatoire inbeslagneming. De tweede fase bestaat uit het doen van een verzoek tot, en het uitvoeren van een bevel tot confiscatie. De tweede fase kan alleen aanvangen indien de eerste fase heeft geleid tot inbeslagneming.

Beide fasen betreffen een gerechtelijke procedure; zowel de inbeslagneming als de confiscatie kunnen uitsluitend worden bevolen door een rechter.⁵⁹⁹ Artikel 17 AMW bepaalt dat de officier van justitie van de hoofdstad van het district waarbinnen de betrokkene woont, de Nationale Antimaffia en Antiterrorisme Procureur, de *questore* en de directeur van de DIA bevoegd zijn een verzoek in te dienen tot preventieve inbeslagneming en confiscatie.

Voorafgaand aan dat verzoek, dienen deze autoriteiten een onderzoek te hebben verricht naar het vermogen van de betrokkene.⁶⁰⁰ Onderwerp van onderzoek zijn alle goederen waarvan de oorsprong niet aangetoond of gerechtvaardigd kan worden en die niet in verhouding staan tot het inkomen of de economische activiteiten die zijn aangegeven door de betrokkene, en die goederen waarvan bewezen is dat die afkomstig zijn uit strafbare feiten of het hergebruik daarvan.⁶⁰¹ Dit houdt in dat met behulp van de financiële recherche en de politie de levensstandaard, financiële middelen en goederen, en de economische activiteiten van de betrokkene in kaart moeten worden gebracht.⁶⁰² Artikel 19 lid 2 AMW benoemt daarbij welke documenten en instanties kunnen worden gecontroleerd, en lid 3 van die bepaling geeft aan dat die controles ook kunnen worden uitgevoerd ten aanzien van de echtgenoot/echtgenote en kinderen,

⁵⁹⁸ Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione sull'attività svolta*, XVIII Legislatura 2022, p. 7.

⁵⁹⁹ Cimmino 2019, p. 157.

⁶⁰⁰ Art. 19 AMW.

⁶⁰¹ Finocchiaro 2020, p. 686.

⁶⁰² Art. 16 AMW.

evenals de personen die gedurende de afgelopen vijf jaren met de betrokkene hebben samengewerkt, en ten aanzien van de rechtspersonen die de betrokkene op zijn of haar naam heeft staan. De autoriteiten kunnen documenten die in het beheer zijn van het openbaar bestuur en van bedrijven controleren, en hebben toegang tot de databank⁶⁰³ van de autoriteit die inkomens registreert (*Agenzia delle Entrate*). Er is wel discussie geweest over de legitimiteit van dit vergaande onderzoek, vooral omdat het plaatsvindt zonder de tussenkomst van rechters en de betrokkene of diens vertegenwoordiger.⁶⁰⁴

De beslissing tot inbeslagneming en verbeurdverklaring betreft een maatregel die volledig losstaat van de eventuele strafvervolging jegens de betrokkene.⁶⁰⁵ Deze maatregelen kunnen ook worden gelast met betrekking tot vermogen dat reeds tijdens de strafprocedure in beslag is genomen.⁶⁰⁶ Om te voorkomen dat het onderzoek ter oplegging van de vermogensmaatregel andere procedures frustreert, wordt het gecoördineerd door de officier van justitie.⁶⁰⁷ De *questore* en de directeur van de DIA moeten de namen van de betrokken personen aan de officier van justitie doorgeven en de laatstgenoemde op de hoogte houden van het onderzoek. Voorts moeten zij de officier van justitie ten minste tien dagen voordat het verzoek aan de rechtbank wordt overlegd, alle relevante informatie overleggen. De officier van justitie toetst die informatie voordat hij daadwerkelijk het verzoek tot oplegging aan de rechtbank doet.⁶⁰⁸

Het verzoek wordt ingediend bij de rechtbank van het district waarbinnen de betrokkene woonachtig is.⁶⁰⁹ Het wordt daarna ter zitting beoordeeld door een college van drie rechters, tenzij er sprake is van spoed.⁶¹⁰

Indien de inbeslagneming is bevolen, vangt de tweede fase aan. De beslissing tot confiscatie wordt eveneens door de rechtbank genomen. De zitting vindt alleen in het openbaar plaats als de betrokkene daartoe een verzoek indient.⁶¹¹ De betrokkene en andere belanghebbenden moeten ten minste tien dagen van tevoren in kennis worden gesteld van de zitting. Tijdens de zitting wordt de betrokkene bijgestaan door een advocaat. Zowel de aanwezigheid van de officier van justitie als van de advocaat is verplicht.⁶¹² De betrokkene heeft het recht aanwezig te zijn en te worden gehoord. Tijdens de preventieve procedure kan het openbaar ministerie bewijs uit strafprocedure, maar ook andersoortig bewijs aandragen. De rechter moet op grond daarvan beoordelen of dat bewijs voldoende objectieve feiten toont dat sprake is van vermogen dat geconfisqueerd kan worden. Wat de precieze bewijsdrempel is, wordt uit de rechtspraak niet duidelijk. De

⁶⁰³ *Sistema per l'interscambio di flussi dati*, SID.

⁶⁰⁴ Picciotto 2019, p. 54-56.

⁶⁰⁵ Art. 29 AMW.

⁶⁰⁶ Zie hierover art. 30 AMW.

⁶⁰⁷ Art. 17 lid 3bis AMW.

⁶⁰⁸ Picciotto 2019, p. 52-53.

⁶⁰⁹ Art. 5 lid 4 AMW.

⁶¹⁰ In dat geval beslist de president van de rechtbank op het verzoek. Zie art. 22 lid 1 AMW.

⁶¹¹ Art. 7 lid 1 AMW.

⁶¹² Art. 7 lid 4 AMW.

rechtbank behoeft in ieder geval niet vast te stellen dat er een strafbaar feit is gepleegd en dat de betrokkene daarbij betrokken was.⁶¹³

Ook derden kunnen deelnemen aan de procedure.⁶¹⁴ Zij hebben daarbij het recht op rechtsbijstand, en zijn verplicht bewijs aan te dragen dat zij het vermogensbestanddeel rechtmatig en te goeder trouw hebben verkregen.⁶¹⁵

Het bevel tot confiscatie moet binnen anderhalf jaar na de dag van uitvoering van het bevel tot inbeslagneming worden uitgevaardigd. Die termijn kan tweemaal voor telkens zes maanden worden verlengd indien het gaat om een complex onderzoek of om omvangrijke vermogensbestanddelen.⁶¹⁶ Tegen het rechterlijk bevel kan hoger beroep en cassatie worden ingesteld.⁶¹⁷

In de rechtspraak deed zich de vraag voor wat de gevolgen zijn van een vrijspraak van de betrokken persoon in de strafprocedure, voor het opleggen van preventieve vermogensmaatregelen. Inmiddels is het vaste rechtspraak dat die vrijspraak geen gevolgen heeft voor de preventieve procedure omdat het twee op zichzelf staande procedures zijn.⁶¹⁸

5.7 Een ‘*actio in rem*’ of een ‘*actio in personam*’?

De vraag is hoe de Italiaanse preventieve procedure nu juridisch moet worden geduid. Betreft het een zogenaamde ‘*actio in rem*’, dat wil zeggen een procedure die is gericht tegen het vermogensbestanddeel en niet tegen de persoon, of toch vooral een ‘*actio in personam*’ die gericht is tegen de persoon? Sinds het doorbreken van accessoriteit tussen de preventieve vermogensmaatregelen en de preventieve persoonsgerichte maatregelen lijkt het erop dat vooral het gevaar van het vermogensbestanddeel centraal is komen te staan.⁶¹⁹ Ook de rechtspraak en literatuur bieden aanknopingspunten voor de stelling dat preventieve procedures primair gericht zijn op het onttrekken van illegale vermogensbestanddelen aan de legale economie en sommige auteurs stellen daarom dat er niet langer sprake is van een procedure ‘*in personam*’, maar een ‘*procedure in rem*’.⁶²⁰ Niettemin bestaat er in de Italiaanse procedure nog wel enig verband met de betrokken persoon, omdat er toch nog sprake moet zijn van een persoon die valt binnen één van de categorieën genoemd in het Antimaffiawetboek. Dat wil zeggen: de vermogensbestanddelen moeten toebehoren aan een gevaarlijk geachte persoon en die persoon moet geïdentificeerd kunnen worden.⁶²¹

⁶¹³ Panzavolta & Flor, p. 137.

⁶¹⁴ Art. 23 lid 2 AMW.

⁶¹⁵ Volgens de rechtspraak conflicteert deze bewijslast niet met de constitutie. Cassatiehof 29 april 2011 (*MPS Gestione Crediti Banca Spa e Paleari*), Rv. 250910.

⁶¹⁶ Art. 24 lid 2 AMW.

⁶¹⁷ Art. 27 AMW.

⁶¹⁸ Cassatiehof 17 januari 2006 (*Pangallo*), Rv. 233892, Cassatiehof 17 november 2011 (*Serafini e.a.*), Rv. 251719, Cassatiehof 9 mei 2000 (*Coraglia*), Rv. 217801.

⁶¹⁹ Balsamo 2010, p. 38 en Fiorentin 2011.

⁶²⁰ Panzavolta & Flor 2015, p. 133, met verwijzing naar Cassatiehof 15 juni 2005 (*Libri*), Rv. 231755.

⁶²¹ Panzavolta & Flor 2015, p. 134-135.

5.8 Waardering

5.8.1 Wetenschap

Sinds de inwerkingtreding van de Italiaanse grondwet in 1946 is er in de wetenschap debat over de verhouding tussen de preventieve maatregelen en de grondrechten. Veel rechtswetenschappers zijn van meet af aan erg kritisch geweest en achten vooral de preventieve persoonsgerichte maatregelen ongrondwettelijk.⁶²² De heersende leer stelt dat het een op straffen gericht systeem betreft dat wordt beheerst door de politie en dat flagrant in strijd is met de grondwet. Er zijn evenwel ook auteurs die stellen dat deze preventieve maatregelen erg effectief kunnen zijn in het aanpakken van georganiseerde criminaliteit. Zij zoeken veeleer naar een legitimatie voor de bepalingen in plaats van het gehele systeem in de ban te doen.⁶²³

De visies van rechtswetenschappers op de preventieve vermogensmaatregelen lopen wat meer uiteen. De heersende opvatting is dat die maatregelen legitiem zijn. De redenering is dat die maatregelen weliswaar inbreuk maken op het (grondwettelijke) recht op eigendom, maar dat dit recht minder strikte grondwettelijke waarborgen kent dan het recht op persoonlijke vrijheid.⁶²⁴ Een minderheidsopvatting betreft de visie dat vermogensmaatregelen in twee opzichten een inbreuk maken op de mensenrechten. Ten eerste vinden de aanhangers van dit standpunt dat de categorieën personen waarop de maatregelen van toepassing zijn, te vaag geformuleerd zijn.⁶²⁵ Ten tweede achten zij de preventieve procedure in strijd met het recht op verdediging omdat sprake is van een omkering van de bewijslast.⁶²⁶ Deze wetenschappers stellen dat de preventieve maatregelen in feite strafrechtelijk van aard zijn en dat daarop de strafrechtelijke rechtswaarborgen van toepassing moeten zijn.⁶²⁷

5.8.2 Rechtspraak

Ondanks de kritiek vanuit de wetenschap, heeft het Constitutioneel Hof de verenigbaarheid van de preventieve maatregelen met de Grondwet meermaals bevestigd. In een arrest van 1956 bepaalde het hof dat zolang er een wettelijke basis is en er een gerechtelijke bezwaarprocedure bestaat, dit stelsel verenigbaar is met de grondwet.⁶²⁸ Het feit dat preventieve maatregelen de uitoefening van bepaalde fundamentele rechten en vrijheid beperken vindt zijn rechtvaardiging in

⁶²² Hierover o.a. Panzavolta & Flor 2015, p. 138 e.v., Fiandaca & Musco 2010, p. 845, Mantovani 2017, p. 911, Filippi 2005, p. 270 en Finocchiaro 2020, p. 706-708 (met verdere verwijzingen naar relevante literatuur).

⁶²³ Zie o.a. uitgebreid over dit debat met verdere literatuurverwijzingen: Consulich 2020, p. 589 e.v.

⁶²⁴ Zie bijvoorbeeld Fiandaca & Musco 2010, p. 845, en Mantovani 2017, p. 911.

⁶²⁵ Filippi 2005, p. 270. Hierover ook Siracusano 2022.

⁶²⁶ Filippi & Cortesi 2011.

⁶²⁷ Idem, p. 4 en 12.

⁶²⁸ Constitutioneel Hof 20 april 1959, nr. 27 met verwijzing naar art. 2 Const.

het beginsel van openbare veiligheid en maatschappelijke veiligheid (*principio di prevenzione e sicurezza sociale*). Uit dit uitgangspunt vloeit voort dat het de taak van de overheid is om een vreedzaam samenleven tussen burgers onderling te waarborgen, enerzijds door middel van een stelsel van repressieve bepalingen (dat is het strafrechtelijk systeem) en daaraan parallel een preventief stelsel. Daarbij geldt dat de constitutie het toestaat om fundamentele rechten te beperken indien dat nodig is om de maatschappelijke orde te bewaken.

De rechtspraak over preventieve vermogensmaatregelen

Voor wat betreft de preventieve vermogensmaatregelen blijkt uit vaste rechtspraak dat er volgens het cassatiehof geen sprake is van een omkering van de bewijslast.⁶²⁹ Volgens het hof moet het openbaar ministerie aantonen dat de betrokkene binnen een van de categorieën personen valt aan wie een preventieve maatregel kan worden opgelegd, en dat die persoon direct of indirect over vermogen beschikt dat verdacht is, ofwel omdat dat vermogen a) niet in redelijke verhouding staat tot zijn of haar levenswijze, of b) een illegale herkomst heeft. De verdediging moet alleen en desgewenst in actie komen wanneer het openbaar ministerie het voorgaande kan aantonen. De bewijslast ligt daarmee primair bij het openbaar ministerie conform het uitgangspunt van de onschuldpresumptie.⁶³⁰

De onderliggende vraag is hier in feite of de onschuldpresumptie van toepassing is op de preventieve procedure. Die vraag hangt nauw samen met de vraag naar de juridische aard van de preventieve maatregelen, en in het verlengde daarvan of het hier gaat om een criminele sanctie in de zin van artikel 6 lid 1 EVRM. Die vraag is meerdere keren onderwerp geweest van de rechtspraak van het cassatiehof. Het hof bepaalde steeds dat de preventieve confiscatie tot doel heeft om het plegen van strafbare feiten door gevaarlijke personen te voorkomen en dat het dus niet om een strafrechtelijke sanctie gaat. Volgens het hof gaat het om een administratieve sanctie die gelijksoortig is aan de strafrechtelijke confiscatie daar waar het de gevolgen betreft.⁶³¹ Inmiddels geldt het *Spinelli*-arrest uit 2014 als vaste rechtspraak. In dat arrest overweegt het cassatiehof dat de confiscatie een neutraal rechtsinstrument is dat zuiver preventief van aard is.⁶³²

⁶²⁹ Cassatiehof 26 november 1998 (*Bommarito*), Rv. 212103; Cassatiehof 17 februari 1998, (*Petruzzella G. e.a.*), Rv. 210809; Cassatiehof 12 december 2007 (*Campione*), Rv. 238871.

⁶³⁰ Maugeri 2008, p. 157. Panzavolta & Flor wijzen erop dat het uiteindelijk veeleer de vraag is hoe algemeen de voorwaarden zijn en in hoeverre het gaat om veronderstellingen want dit bepaalt de moeilijkheidsgraad van de bewijslast. Panzavolta & Flor 2015, p. 136-137.

⁶³¹ Cassatiehof (Grote Kamer) 3 juli 1996 (*Simonelli e.a.*), *Cass.Pen.* 1996, p. 3609, en ook Cassatiehof 20 januari 2010 (*De Carlo*), Rv. 246863 en Cassatiehof 15 juni 2005 (*Libri*), Rv. 231755.

⁶³² Cassatiehof (Grote Kamer) 26 juni 2014 (*Spinelli e.a.*).

Het EHRM heeft in verschillende arresten bepaald dat niet de formele nationale kwalificatie van de maatregel als administratieve sanctie bindend is, maar de aard van het strafbaar feit en de aard en ernst van de sanctie.⁶³³ Daarbij neemt het EHRM vrij algemeen aan dat vrijheidsbenemende maatregelen gekwalificeerd moeten worden als strafrechtelijke sancties. Waar het gaat om vermogensmaatregelen hangt het er daarentegen vanaf of de maatregel wordt toegepast in relatie tot de gedraging van een persoon of niet. Als een vermogensmaatregel niet wordt opgelegd vanwege de gedragingen van de persoon en met het doel om diegene te straffen, maar uitsluitend om een vermogensbestanddeel te onttrekken aan de legale economie, dan betreft die maatregel een administratieve en preventieve maatregel.⁶³⁴ Dit is steeds het geval bij procedures in rem. Of er sprake is van een procedure in rem, is in Italië niet duidelijk, omdat de wetgever daarover geen helderheid heeft verschaft.⁶³⁵ Niettemin lijkt het EHRM niet erg strikt te willen zijn waar het gaat om de bestrijding van de Italiaanse maffiacriminaliteit. In meerdere arresten heeft het inmiddels de verenigbaarheid van de Italiaanse vermogensmaatregelen en de bijbehorende preventieve procedure met het EVRM bevestigd.⁶³⁶ Artikel 1 van Protocol 1 bij het EVRM – dat het recht op eigendom waarborgt – geeft de nationale lidstaten dan ook veel ruimte om in het licht van het algemeen belang en met een duidelijke wettelijke basis het eigendomsrecht te beperken.⁶³⁷ Het Hof oordeelde dat Italië aan die voorwaarden voldoet.⁶³⁸ In het arrest *Raimondo tegen Italië* overwoog het Hof dat de preventieve inbeslagneming van het vermogen gerechtvaardigd werd door het algemeen belang en in het licht van de extreem gevaarlijke Siciliaanse maffia. Het Hof overweegt:

‘The Court is fully aware of the difficulties encountered by the Italian State in the fight against the Mafia. As a result of its unlawful activities, in particular drug-trafficking, and its international connections, this “organisation” has an enormous turnover that is subsequently invested, inter alia, in the real property sector. Confiscation, which is designed to block these movements of suspect capital, is an effective and necessary weapon in the combat against this cancer. It therefore appears

⁶³³ EHRM 21 februari 1984, appl.nr. 8544/79 (*Öztürk/Duitsland*), r.o. 50; EHRM 24 februari 1994, appl.nr. 12547/86 (*Bendenoun/Frankrijk*), r.o. 47, en eerder EHRM 8 juni 1976, appl.nrs. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 en 5370/72 (*Engel e.a./Nederland*), r.o. 82.

⁶³⁴ Vgl. EHRM 27 juni 2002, appl.nr. 41661/98 (*Butler/Verenigd Koninkrijk*).

⁶³⁵ Panzavolta & Flor 2015, p. 141-142 schrijven daarover dat de Italiaanse vermogensmaatregelen het mogelijk maken dat vermogen wordt afgenomen omdat dit een criminele herkomst heeft dan wel niet in redelijke verhouding staat tot het aangegeven inkomen. Er moet sprake zijn van een verdachte of van een ‘gevaarlijke persoon’. Dit laatste maakt dat die maatregel toch zou kunnen kwalificeren als een bestraffende maatregel, omdat de impact van die maatregel hetzelfde is als die van de strafrechtelijke confiscatie.

⁶³⁶ Dat geldt zowel voor de persoonsgerichte maatregelen als voor de vermogensmaatregelen. Zie: EHRM 6 november 1980, appl.nr. 7367/76 (*Guzzardi/Italië*), r.o. 108; EHRM 22 februari 1994, appl.nr. 12954/87 (*Raimondo/Italië*), r.o. 43 en EHRM 23 februari 2017, appl.nr. 43395/09 (*De Tommaso/Italië*), r.o. 143.

⁶³⁷ Trechsel 2005, p. 561.

⁶³⁸ EHRM 4 september 2001, appl.nr. 52439/99 (*Riela e.a./Italië*).

*proportionate to the aim pursued, all the more so because it in fact entails no additional restriction in relation to seizure.*⁶³⁹

Het EHRM acht het Italiaanse stelsel van preventieve vermogensmaatregelen op zichzelf ook niet in strijd met artikel 6 en 7 EVRM.⁶⁴⁰ Het Hof overweegt daarbij telkenmale dat de Italiaanse preventieve inbeslagneming en confiscatie geen strafrechtelijke sancties betreffen, omdat deze zijn gericht op het voorkomen van strafbare feiten en niet op het vaststellen van schuld.⁶⁴¹ Dat maakt dat de strafrechtelijke rechtswaarborgen van artikel 6 EVRM – waaronder de onschuldpresumptie – niet van toepassing zijn op de preventieve procedure.⁶⁴²

De Straatsburgse rechtspraak over preventieve persoonsgerichte maatregelen

Ook voor wat betreft de preventieve persoonsgerichte maatregelen heeft het EHRM in meerdere arresten bevestigd dat deze niet strafrechtelijk van aard zijn en niet principieel in strijd zijn met het EVRM.⁶⁴³ Daarbij maakt het Hof een onderscheid tussen vrijheidsbeperkende en vrijheidsbenemende maatregelen. De vrijheidsbenemende maatregelen moeten voldoen aan de vereisten van artikel 5 lid 1 EVRM. Vrijheidsbeperkende maatregelen zijn daarentegen onderworpen aan de vereisten genoemd in artikel 2 van het Aanvullend Protocol 4 betreffende de bewegingsvrijheid (*freedom of movement*). In het algemeen is een beperking van de vrijheid toegestaan indien 1) de wet daarin voorziet, 2) als die beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving.

In *Labita tegen Italië* (2000) overwoog het EHRM dat preventieve persoonsgerichte maatregelen en (vooral) het bijzonder toezicht, in beginsel algemeen legitiem kunnen zijn vanwege hun bijzondere doel om het plegen van strafbare feiten te voorkomen.⁶⁴⁴ Een eventuele vrijspraak in een strafprocedure staat aan de oplegging van dergelijke preventieve maatregelen niet in de weg. In de onderliggende zaak werden de betreffende maatregelen echter niet noodzakelijk geacht in een democratische samenleving; het Hof vond het enkele

⁶³⁹ EHRM 22 februari 1994 (*Raimondo/Italië*), r.o. 30. Ook in *Arcuri tegen Italië* benadrukt het Hof dat de maatregel bijdraagt aan de controle van het eigendomsrecht op een wijze die verenigbaar is met art. 1 lid 2 van Protocol 1 bij het EVRM. Zie EHRM 5 juli 2001, appl.nr. 52024/99 (*Arcuri/Italië*). Dit werd later herhaald in o.a. EHRM 26 juli 2011, appl.nr. 55743/08 (*Pozzi/Italië*); EHRM 17 mei 2011, appl.nr. 24920/07 (*Campanella/Italië*); EHRM 2 februari 2010, appl.nr. 30506/07 (*Leone/Italië*); EHRM 26 juli 2011, appl.nr. 55772/08 (*Paleari/Italië*).

⁶⁴⁰ Een uitzondering betrof de niet-openbaarheid van de zitting, maar dit is inmiddels met een wetwijziging aangepast.

⁶⁴¹ EHRM 5 juli 2001, appl.nr. 52024/99 (*Arcuri/Italië*), EHRM 4 september 2001, appl.nr. 52439/99 (*Riela e.a./Italië*).

⁶⁴² Vgl. ook EHRM 27 mei 2004, appl.nr. 32221/02 (*Licata/Italië*) waarin het Hof overwoog dat de Italiaanse preventieve procedure voorziet in een adversaire procedure bestaande uit drie verschillende niveaus (rechtbank, gerechtshof en cassatiehof), waarbij de betrokkene het recht en de mogelijkheid heeft om verweer te voeren. De rechters kunnen hun beslissing niet baseren op een enkele verdenking, maar moeten die beslissing nemen op basis van objectieve feiten.

⁶⁴³ Dat geldt zowel voor de persoonsgerichte maatregelen als voor de vermogensmaatregelen. Zie: EHRM 6 november 1980, appl.nr. 7367/76 (*Guzzardi/Italië*), r.o. 108; EHRM 22 februari 1994, appl.nr. 12954/87 (*Raimondo/Italië*), r.o. 43 en EHRM 23 februari 2017, appl.nr. 43395/09 (*De Tommaso/Italië*), r.o. 143.

⁶⁴⁴ EHRM 6 april 2000, appl.nr. 26772/95 (*Labita/Italië*), r.o. 195.

feit dat de zus van verzoeker gehuwd was met een (overleden) maffiabaas in combinatie met de afwezigheid van criminele antecedenten onvoldoende grond voor het opleggen van de maatregel van bijzonder toezicht.⁶⁴⁵

De vaststelling dat de preventieve maatregelen niet strafrechtelijk van aard zijn en op zichzelf toelaatbaar zijn, betekent nog niet dat voor de toepassing daarvan geen strikte waarborgen gelden voor de burger. Van belang is hier het arrest *De Tommaso tegen Italië*.⁶⁴⁶ De Tommaso klaagde over een schending van artikel 5 EVRM en artikel 2 van Aanvullend Protocol 4. Het Hof besliste dat de preventieve maatregel die was opgelegd (verplicht verblijf in de woonplaats) niet kon worden gekwalificeerd als vrijheidsbeneming, maar als vrijheidsbeperking. Het Hof stelde vervolgens een schending van artikel 2 van het Aanvullend Protocol vast, omdat het voor De Tommaso onvoldoende voorzienbaar was dat zijn gedrag kon leiden tot het opleggen van de betreffende maatregel. Met andere woorden, de wettelijke voorwaarden voor het opleggen van de specifieke maatregel in deze zaak waren te vaag geformuleerd.⁶⁴⁷ Dit arrest wakkerde de Italiaanse discussie over de legitimiteit van de preventieve maatregelen opnieuw aan. Het huidige debat concentreert zich met name op het inkleuren van de zeer open geformuleerde wettelijke voorwaarde van de ‘algemene bedreiging voor de openbare orde’ (art. 1 AMW).⁶⁴⁸

5.8.3 Opvattingen van geïnterviewde deskundigen

De geïnterviewde praktijkjuristen kwalificeren de huidige preventieve vermogensmaatregelen unaniem als het meest effectieve onderdeel van het antimaffiarecht. Hieronder volgen enkele citaten die dit illustreren:

Rechter:

‘Ten eerste, als een goed illegaal is en het tegen de Staat is, dan mag het niet bestaan. De tweede reden is dat wanneer men het belangrijkste doel (geld verdienen) en het belangrijkste middel om misdrijven te plegen bij de maffiaorganisaties weghaalt, wij die organisaties daadwerkelijk kunnen elimineren. Daarom zijn die vermogensmaatregelen essentieel in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. We blijven anders mensen in de gevangenis zetten zonder het probleem op te lossen, want die mensen worden vervangen door anderen die zich blijven bezighouden met illegale handel. De georganiseerde misdaad is geen probleem van misdadige mensen; het gaat om een grootschalig maatschappelijk probleem dat men niet via een individueel traject kan oplossen.’

⁶⁴⁵ Ibid, r.o. 196-197.

⁶⁴⁶ EHRM (Grote Kamer) 23 februari 2017, appl.nr. 43395/09 (*De Tommaso/Italië*), m.nt. F. Viganò, ‘La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione personali’, *Dir. pen. cont.*, 3 maart 2017.

⁶⁴⁷ Ibid., r.o. 125. Het ging specifiek om de wettelijke criteria ‘*vivere onestamente e rispettare la legge*’ en ‘*non dare adito a sospetti*’.

⁶⁴⁸ Zie hierover Consulich 2020, p. 616-637.

Rechter:

'De wetgeving over de preventieve vermogensmaatregelen is heel sterk. De omkering van de bewijslast is de kern van de zaak. De inbeslagneming is een interventie waarbij iemand het beheer over activa wordt ontnomen zonder dat het wordt afgepakt. Voor confiscatie is een rechterlijke beslissing nodig. In de tussentijd verhindert men dat de maffioso gebruik kan maken van zijn vermogen. Dat is in het licht van de grondrechten een uiterst delicaat onderwerp, maar het is noodzakelijk. Als men baten wil, moet men kosten betalen en die kosten kunnen ook bestaan uit een beperking van grondrechten. Maar als de baten de kosten rechtvaardigen, dan is het goed. Zolang er maar concreet, geschikt bewijs is. Geen bewijs zoals in een strafzaak, maar informatie die bij elkaar genomen voldoende is om de aanval in te zetten. Het resultaat is in het belang van de gemeenschap.'

Rechter:

'Maffiosi hebben veel geld en dat moeten ze kwijt. Het traditionele witwassen is niet meer voldoende. De maffioso is eigenlijk een ondernemer. Het is een parasiet. We hebben dus deskundige onderzoekers nodig. Dat is fundamenteel: follow the money. En dat is absoluut een prioriteit, want hoe meer tijd er verstrijkt, hoe minder wapens en bloed er zijn, en hoe meer accountants en witte boorden. Degenen die we kunnen zien zijn gevaarlijk. Zij vallen mensen lastig en mensen willen dat de overheid ingrijpt. Maar degenen die we niet zien, zijn nog veel gevaarlijker. Dus volg het geld en heb aandacht voor vermogensrechtelijk onderzoek.'

DDA-officier:

'Het is duidelijk dat criminele organisaties misdrijven plegen om geld te verdienen. En dat is precies de achilleshiel van criminele organisaties, want aan de ene kant laten ze sporen na (grote fortuinen) en door die sporen te volgen kom je niet alleen bij de bezittingen maar ook bij degenen die ze hebben. Follow the money. Aan de andere kant heeft die aanpak ook een symbolische waarde. Volgens mij is het veel meer waard voor Cosa Nostra dat het huis van Totò Riina in Corleone nu een carabinieri-kazerne is, dan dat we tientallen maffiosi naar de gevangenis hebben gestuurd. Dit ondermijnt de reputatie van de mannen van eer. Ook herstel je de concurrentieregels op de markt. Het is duidelijk dat als een maffiaonderneming de mogelijkheid heeft om via legale kanalen toegang te krijgen tot kapitaal, financiering en gunsten, de legale onderneming gedoemd is te bezwijken op de markt.'

DDA-officier:

'De preventieve maatregelen zijn een zeer belangrijk onderdeel van ons systeem en die hebben goede resultaten opgeleverd want de maffioso is een maffioso om twee redenen: omdat hij macht wil uitoefenen en hij wil rijk worden. Eén van de fundamentele doelen van de overheid moet dus zijn om te voorkomen dat hij rijk wordt, en wanneer de autoriteiten ontdekken

dat hij rijk is, om hem alles af te nemen wat hij heeft. (...) Op grondwettelijk niveau zijn leven en vrijheid één ding, en is eigendom iets anders. Dat heeft in constitutionele rang een dimensie van mindere bescherming.

De preventieve maatregelen werken vervolgens effectief omdat de regels anders zijn dan de regels voor de strafprocedure. Deze regels maken het mogelijk om vermogensbestanddelen te confisqueren die in een strafprocedure niet kunnen worden geconfisqueerd. Een voorbeeld betreft de situatie waarin een zeer betrouwbare kroongetuige vertelt dat een bepaalde onderneming fictief van persoon X op naam van een ander staat. X is gelieerd aan de maffia. Als er verder geen bewijs bestaat, dan kan dat strafrechtelijk niet bewezen worden. In het preventieve proces betreft die verklaring een aanwijzing voor gevaarlijkheid, en kan op basis daarvan een vermogensonderzoek plaatsvinden. Dit zijn vanuit het oogpunt van wettigheid volledig legale mechanismen die zijn toegelaten door het Constitutioneel Hof en het EHRM. Die regeling is buitengewoon doeltreffend om maffiaorganisaties te verzwakken en dus ook onmisbaar. Het Nationaal Agentschap voor het beheer over inbeslaggenomen goederen en eigendommen beheert de goederen en geeft ze een nieuwe bestemming. Dit zorgt ervoor dat het van de maffia afgenomen vermogen tot op zekere hoogte wordt teruggegeven aan de samenleving, hetgeen een zeer belangrijke zaak is.'

Advocaat:

'Het stelsel van preventieve vermogensmaatregelen werkt, want de maffioso wil geld omdat daar zijn macht ligt. De maffioso kan ook in de gevangenis zitten, maar hij gaat door vanuit de gevangenis. Als je hem economisch aantast, dan tast je zijn macht aan. Als hij economische macht heeft, kan hij zijn medewerkers betalen en dan heeft hij ook concreet macht. Als je zijn eigendom in beslag neemt, zijn onroerend goed, dan vermindert zijn macht. In dit opzicht is Italië zeer goed georganiseerd.'

Meerdere gesprekspartners merken op dat de persoonsgerichte maatregelen tegenwoordig nagenoeg geen betekenis meer hebben en dat in maffiazaken de focus ligt op de strafprocedure in combinatie met de preventieve vermogensmaatregelen. Daarbij is de strafprocedure verplicht en de preventieve procedure facultatief. De strafprocedure kent termijnen en de preventieve procedure niet. Daarmee is de preventieve procedure een instrument om vermogensonderzoeken uit te voeren die langer en complexer zijn, en is dat instrument eenvoudiger. Men krijgt daarmee de twee cirkels in beeld: enerzijds een kleine cirkel die betrekking heeft op het bewijs van deelnemers aan een maffiaorganisatie, en anderzijds een grotere cirkel van facilitators.

Op dit meest effectief bevonden onderdeel van het antimaffiarecht, dat wil zeggen: het stelsel van preventieve vermogensmaatregelen, bestaat echter ook de meeste kritiek. Eén van de verbeterpunten betreft het vermogensbeheer.

DDA-officier:

'Het zwakke punt van onze regeling zit in het vermogensbeheer. Dat heeft vaak gefaald omdat de overheid niet in staat is om dit goed te doen. Als ik 50 huizen in beslag neem van maffiosi, maar daar vervolgens niets mee doe, of ik laat werknemers van een bedrijf allemaal hun baan verliezen, dan is het duidelijk dat dat voor het imago van de overheid geen sterk verhaal is. Er moet dus meer aandacht komen voor het beheer van activa en de snelheid van de procedures, want ondanks het Antimaffiawetboek duren de procedures vaak erg lang.'

Rechter:

'De oprichting en regeling van het Nationaal Agentschap voor geconfisqueerde en inbeslaggenomen goederen is in Italië goed geregeld, maar het is altijd een probleem van timing en competentie. Als de mensen die daar werken niet goed opgeleid zijn en een bedrijf overnemen waarvan ze niet weten wat ze ermee moeten doen, gaat het mis. En dat gebeurt nogal eens.'

Deze problemen – en andere problemen die verband houden met het huidige beheer van inbeslaggenomen en geconfisqueerde goederen – worden ook genoemd in het meest recente rapport van de Parlementaire Antimaffiacommissie.⁶⁴⁹

Een andere rechter ziet als probleem dat het beheer over die inbeslaggenomen goederen ligt bij de rechter van het opsporingsonderzoek (GIP), die voor de gehele duur van het proces belast is met dat beheer en de betrekkingen moet onderhouden met de gerechtelijk bewindvoerder. Hij vindt dat hier een gespecialiseerde rechter moet worden aangewezen, omdat deze taak de werkdruk van de GIP's erg verzwaart en er vaak een puinhoop van wordt gemaakt. Ook hij merkt op dat de inbeslagneming vaak een lange duur heeft omdat het strafproces lang duurt. De activa zouden eerder teruggegeven moeten worden, omdat die teruggegeven moeten worden in de toestand waarop ze terug te geven zijn omdat men anders schade toebrengt. 'De overheid verliest zijn geloofwaardigheid als zij activa teruggeeft die zij niet in beslag had mogen nemen.'

Een tweede verbeterpunt betreft de lange looptijd van de procedure:

Rechter:

'Alle preventieve procedures moeten snel verlopen, want als een goed in beslag wordt genomen, dan moet het – als de verdachte wordt vrijgesproken – aan hem worden teruggegeven. Er bestaat echter geen wetgeving over de maximale doorlooptijd of termijnen. Een proces van 10 jaar met een beslaglegging betekent schade toebrengen aan de

⁶⁴⁹ Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione sull'attività svolta*, XVIII Legislatura 2022, p. 392 e.v. De commissie doet tevens verbetervoorstellen (p. 395 e.v.).

samenleving, aan de verdachte, en ook aan de rechter. Een beslaglegging zou niet langer mogen duren dan twee jaar.'

Ten slotte uiten meerdere praktijkjuristen kritiek op de – volgens hen – gebrekkige rechtsbescherming tijdens de procedure. Deze advocaat vat die kritiek, die door alle advocaten wordt gedeeld, als volgt samen:

Advocaat:

'Preventieve maatregelen zijn het tegenovergestelde van recht, omdat een verdenking tot bewijs wordt verheven. Officieren en rechters volgen deze weg omdat ze zonder bewijs hetzelfde doel kunnen bereiken. Ik ben het eens met de dissenting opinion van rechter Pinto de Albuquerque bij het arrest De Tommaso tegen Italië. Hij beschrijft precies het probleem van het onevenwichtige karakter van de antimaffiawetgeving die het evenwicht tussen vervolging en verdediging volledig verstoort en vooral een fundamenteel mensenrecht schendt: de eigendom. We hebben het over het afnemen van miljarden euro's aan activa die in beslag worden genomen op basis van een kroongetuige die zegt dat hij misschien met de betrokkene heeft gesproken. Men laat mensen – ondernemers, eigenaren van grote bedrijven – failliet gaan. Op het moment van zo'n beslaglegging ontstaat er een keten omdat het niet alleen de schade is van de individuele persoon maar ook van de mensen die voor hem en met hem werkten. Het gaat duidelijk om een strafrechtelijke sanctie; persoonlijk denk ik dat er geen sanctie treffender is dan deze, die het mogelijk maakt om zonder enig bewijs van de ene op de andere dag al iemands vermogen af te pakken. Overigens is er ook een procesrechtelijk probleem, want het is niet het openbaar ministerie dat de onrechtmatigheid van de herkomst van het vermogen moet bewijzen, maar de betrokkene die de rechtmatigheid moet bewijzen. Die omkering van de bewijslast is problematisch, want het traceren van alle lopende rekeningen van 20 jaar geleden is soms praktisch onmogelijk. Er is sprake van een omkering van de bewijslast die in een kort, administratief proces aanvaardbaar is, maar in een lang en pijnlijk proces niet. Dus als de sanctie een strafrechtelijke sanctie is, moet het proces voldoen aan de eisen van artikel 6 lid 2 EVRM en dat wordt hier niet gerespecteerd. En, artikel 1 van Protocol 1 bij het EVRM betreft het recht op eigendom in ruime zin. Beperkingen op het recht moeten in het nationale recht toegankelijk en kenbaar zijn, en voorspelbaar zijn. Ik vind dat dat niet het geval is. Dus afgezien van het min of meer strafrechtelijke karakter van die sancties hebben we te maken met een norm die onbepaald is waardoor dat stelsel van preventieve maatregelen niet legitiem is. En dit gaat ook over artikel 8 EVRM, daar waar het gaat om het in beslag nemen van huizen waarin mensen wonen.'

5.9 Tussenconclusie en bevindingen

Italië

Het Italiaanse stelsel van preventieve maatregelen bestaat al sinds de tweede helft van de 19^e eeuw. Lange tijd waren het enkel persoonsgerichte maatregelen, op basis waarvan door vrijheidsbeneming of vrijheidsbeperking kon worden voorkomen dat een persoon die als een gevaar voor de openbare orde werd beschouwd, strafbare feiten zou plegen. In de tweede helft van de 20^e eeuw kwamen tot het inzicht dat het toepassen van deze persoonsgerichte maatregelen en ook het repressieve strafrecht weinig effectief waren voor het bestrijden van de toenemende maffiacriminaliteit. De ervaringen leerden dat die maffiacriminaliteit beter kon worden bestreden door geldstromen op te sporen en sterk in te zetten op uitbreiding van vermogensrechtelijke maatregelen.

In 1965 werden daartoe de eerste stappen ondernomen, gevolgd door een uitgebreider arsenaal in 1982. De invoering van de preventieve inbeslagneming en confiscatie steunde op de gedachte dat maffiavermogen net zo gevaarlijk is als de bij de maffiacriminaliteit betrokken personen en de overheid het daarom moet afnemen. In 2008 en 2011 volgden relevante wetswijzigingen, waaronder de inwerkingtreding van het Antimaffiawetboek.

De wetgever poogde om het verband tussen de gevaarlijke persoon en het vermogen verder te doorbreken, maar het Italiaanse stelsel betreft geen zuivere 'procedure in rem'. Het betreft een bestuursstrafrechtelijke procedure waarbij de gevaarlijkheid van de persoon een rol speelt. Die procedure levert nog altijd veel debat op, omdat het beter te rechtvaardigen is dat een procedure die zuiver gericht is op het afpakken van crimineel vermogen minder rechtswaarborgen kent, en dit lastiger ligt bij een procedure die een verband tussen het te confisqueren vermogen en de gevaarlijkheid van de betrokkene vereist. Uit de vaste nationale en Straatsburgse rechtspraak volgt echter dat er geen sprake is van strijd met de fundamentele mensenrechten. Praktijkjuristen onderstrepen de effectiviteit van (vooral) de preventieve vermogensmaatregelen, maar signaleren ook belangrijke kritiekpunten. Zij gaven aan dat de persoonsgerichte maatregelen voor de bestrijding van maffiacriminaliteit op dit moment nauwelijks nog betekenis hebben. Die worden hierna dan ook niet verder besproken.

Nederland

Op dit moment is in Nederland het Voorstel van Wet confiscatie criminele goederen aanhangig.⁶⁵⁰ Die wet ziet op de introductie van de mogelijkheid crimineel vermogen te confisqueren zonder dat daar een strafrechtelijke veroordeling aan voorafgaat. Sinds 29 december jl. ligt het voorstel ter advies bij de Raad van State.

⁶⁵⁰ Voorstel van Wet houdende regels omtrent de confiscatie van goederen met een criminele herkomst (Wet confiscatie criminele goederen), te raadplegen via wetgevingskalender.overheid.nl.

Het wetsvoorstel past binnen een internationaal bredere context naar de ontwikkeling van ‘*non conviction based confiscation*’- (NCBC-)procedures, die ook een bijbehorende conservatoire inbeslagneming bevatten. In 2000 werd een belangrijke aanzet tot debat over dit onderwerp gegeven met het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende criminaliteit (ook: Verdrag van Palermo).⁶⁵¹ Dit verdrag bevat onder meer de plicht voor de aangesloten VN-lidstaten om confiscatiemaatregelen te nemen, in het bijzonder voor de bestrijding van ernstige misdrijven als deelneming aan criminele organisaties, witwassen en corruptie. Daarbij stelt het verdrag de lidstaten voor om te overwegen vermogen te confisqueren van verdachten die er niet in slagen de rechtmatige herkomst van bepaald vermogen aan te tonen.⁶⁵² Die suggestie werd herhaald in de Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie in 2003⁶⁵³ en ook in het Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en de financiering van terrorisme van 2005.⁶⁵⁴ Deze internationale rechtsinstrumenten gaven (mede) de aanzet om ook binnen de Europese Unie na te denken over de mogelijkheden voor confiscatie zonder strafrechtelijke veroordeling.⁶⁵⁵

Bij het ontwerpen van een wetsvoorstel over dit onderwerp liet het Nederlandse Ministerie van Justitie en Veiligheid zich inspireren door de reeds bestaande NCBC-regelingen in het buitenland. Het liet een rechtsvergelijkend onderzoek uitvoeren dat ook het Italiaanse stelsel tot onderwerp had.⁶⁵⁶ De Italiaanse preventieve confiscatiemaatregel als onderdeel van het antimaffiarecht werd daarin ook (kort⁶⁵⁷) besproken.

In het op dit onderzoek volgende wetsvoorstel koos de Minister niet voor de Italiaanse weg, maar voor een vooral op het common law (Ierland, Verenigd

⁶⁵¹ Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad van 15 november 2000, inwerkingtreding op 23 september 2003.

⁶⁵² Art. 12 lid 7 Verdrag van Palermo.

⁶⁵³ Art. 31 lid 8 van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie van 31 oktober 2003.

⁶⁵⁴ Art. 3 lid 4 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van misdrijven en de financiering van terrorisme van 16 mei 2005.

⁶⁵⁵ In het bijzonder door de volgende kaderbesluiten: Kaderbesluit van de Raad van 26 juni 2001 inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en van opbrengsten van misdrijven (2001/500/JBZ); Kaderbesluit nr. 2003/577/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 22 juli 2003 inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken; Kaderbesluit 2005/212/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 inzake de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, alsmede van de daarbij gebruikte hulpmiddelen en de door middel daarvan verkregen voorwerpen; Kaderbesluit 2006/783/JBZ van de Raad van 6 oktober 2006 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie, en de Richtlijn 2014/42/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de bevrozing en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie.

⁶⁵⁶ Buisman e.a. 2017.

⁶⁵⁷ Zes pagina's op een totaal van 165 pagina's (p. 111-116). Het onderzoek van Buisman e.a. ziet dan ook op een bestudering van de inbeslagneming en confiscatie in ruime zin (dus ook de strafrechtelijke varianten daarvan), en omvat dus meer dan uitsluitend een bestudering van de NCBC-procedures.

Koninkrijk en Nieuw-Zeeland) geïnspireerde procedure tegen goederen, dus een 'in rem'-procedure. De voorgestelde regeling houdt kort gezegd in dat de overheid goederen van een persoon die afkomstig zijn uit enig misdrijf kan confisqueren. De te volgen procedure volgt grotendeels de lijnen van een civiele (verzoekschrift)procedure als neergelegd in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. De betrokkene heeft de mogelijkheid om verweer te voeren tegen het verzoek van het openbaar ministerie tot confiscatie van een vermogensbestanddeel. Het is vervolgens de civiele rechter die bevoegd zal zijn dit verzoek te toetsen en het verzoek toe of af te wijzen. Een belangrijk kenmerk van de procedure is dat er geen verband hoeft te bestaan tussen een specifiek strafbaar feit en de vermogensbestanddelen die vatbaar zijn voor confiscatie.

De voorgestelde procedure zal bestaan uit twee fases. De eerste fase betreft het verzoek van het openbaar ministerie tot het leggen van conservatoir beslag op een goed waarvoor de voorzieningenrechter verlof kan verlenen. De voorwaarde is dat het goed geheel of grotendeels verkregen is door middel van of uit de baten van enig misdrijf, en een geschatte (gezamenlijke) waarde van ten minste 25.000 euro moet vertegenwoordigen. Indien dit verlof wordt verleend, moet – en dat is de tweede fase – binnen een termijn van veertien dagen een verzoek tot confiscatie van het vermogensbestanddeel worden ingediend bij de rechter in de hoofdzaak. De belanghebbenden moeten worden geïnformeerd over dit verzoek en worden opgeroepen voor de mondelinge behandeling. Tijdens de hoofdzaak zijn de bepalingen van het civiele bewijsrecht onverkort van toepassing (kort gezegd: de reguliere regels over de stelplicht en bewijslast). Het openbaar ministerie moet feiten en omstandigheden presenteren waaruit blijkt dat het goed afkomstig is van of uit de baten van enig misdrijf. Indien de belanghebbenden de stellingen van het openbaar ministerie gemotiveerd betwisten, dient het Openbaar ministerie de betwiste feiten en rechten te bewijzen.

De voordelen van een NCBC-procedure zijn onder meer dat die procedure sneller is dan de strafprocedure, omdat het openbaar ministerie niet eerst hoeft af te wachten of de strafrechtelijke vervolging succesvol is. Verder is deze procedure aantrekkelijk in gevallen waarin de strafprocedure niet kan worden gevoerd vanwege gebrekkig bewijs of om opportunitieitsredenen. Voorts heeft een 'in rem'-procedure als voordeel dat heel gericht vermogen kan worden ontnomen van personen die bovenin een criminele organisatie staan en tegen wie er wellicht onvoldoende bewijs bestaat voor een strafrechtelijke veroordeling, of in gevallen waarin onvoldoende duidelijk is wie nu precies de rechthebbende is.

Bevindingen

De voorgestelde Nederlandse procedure laat een aantal overeenkomsten en verschillen zien met het Italiaanse stelsel van preventieve vermogensmaatregelen. De beide regelingen kennen in grote lijnen dezelfde structuur in twee fases, te weten die van een verplichte conservatoire inbeslagneming en (daarna) de confiscatie, en het betreft steeds een gerechtelijke procedure. Ook moet zowel op basis van de Italiaanse wet als de Nederlandse voorgestelde wet de betrokkene (en eventuele belanghebbenden) in kennis worden gesteld van de procedure zodat hij

of zij daaraan kan/kunnen deelnemen. In beide landen moeten de bevoegde autoriteiten objectieve feiten aandragen om de rechter ervan te overtuigen dat het betreffende vermogen een onrechtmatige herkomst heeft dan wel niet in redelijke verhouding staat tot het aangegeven inkomen van de betrokkene. In beide landen is er (derhalve) geen sprake van een omkering van de bewijslast.

Een cruciaal verschil betreft het verband tussen het te confisqueren vermogensbestanddeel en de betrokkene. In Nederland doet dit verband niet ter zake. Volgens de memorie van toelichting heeft de procedure een reparatoir karakter en moet deze leiden tot rechtsherstel. Zo wil men voorkomen dat dergelijke goederen of de opbrengst van de verkoop van die goederen in de maatschappij blijven circuleren of zelfs worden gebruikt ten behoeve van het plegen van nieuwe strafbare feiten. In Italië vormt het vermoeden van gevaarlijkheid van de persoon op het moment van het verkrijgen van het vermogen daarentegen een vereiste voor het kunnen starten van de preventieve inbeslagneming- en confiscatieprocedure. De onderliggende gedachte is dat de vermogensmaatregelen primair bedoeld zijn om toekomstige strafbare feiten te voorkomen. Toch heeft de wet het verband tussen het criminele vermogen en de betrokkene wel steeds meer op de achtergrond gezet. Zoals we hebben gezien, heeft de ambiguïteit van het Italiaanse stelsel op dit punt tot zeer veel debat geleid. In dat opzicht schept de Nederlandse keuze voor een 'in rem'-procedure meer duidelijkheid.

Inmiddels heeft er een consultatieronde plaatsgevonden en hebben ook de diverse ketenpartners hun adviezen uitgebracht. Daarin worden enkele kritische kanttekeningen geplaatst (onder andere ten aanzien van de noodzaak van invoering van een NCBC-procedure, de rechtswaarborgen voor de betrokkene en de rol van de civiele rechter daarbij). Hoewel de bevindingen van de Raad van State moeten worden afgewacht en ook de overige onderdelen van de wetgevingsprocedure nog moeten worden voltooid, heeft de Minister voorsnog een fundamenteel andere keuze voor de inrichting van een NCBC-procedure gemaakt dan Italië. Het ligt niet voor de hand dat die keuze zal worden teruggedraaid, temeer omdat de Minister dit wetsvoorstel heeft opgesteld terwijl zij al (enige) kennis had over het Italiaanse stelsel van preventieve maatregelen. Het onderhavige onderzoek verschaft weliswaar meer context over de Italiaanse keuze en inrichting, maar bevat voor wat betreft de juridische kern ervan geen nieuwe informatie. De vraag of het wetsvoorstel teruggedraaid moet worden om alsnog het Italiaanse voorbeeld te volgen, lijkt in het licht van de bevindingen van dit hoofdstuk overigens ook niet wenselijk, temeer daar het Italiaanse stelsel de afgelopen jaren steeds verder is opgeschoven in de richting van een 'in rem'-procedure. Daarbij geldt dat het stelsel van Italiaanse preventieve vermogensmaatregelen weliswaar effectief lijkt alsook verenigbaar met het EVRM; de omstandigheid dat de juridische aard van de preventieve maatregelen niet helder is, levert voortdurend zeer complexe juridische discussies op. Indien de reikwijdte van die maatregelen (nog) verder verruimd wordt, kunnen die op termijn bovendien toch tot onverenigbaarheid met het EVRM leiden.

Het voordeel van een 'in rem'-procedure zoals voorgesteld door de Minister is dat de reikwijdte daarvan beperkt zal (moeten) zijn omdat de hoeveelheid te confisqueren vermogensbestanddelen niet mag uitstijgen boven het daadwerkelijke crimineel vermogen. De confiscatie van een overschot moet immers beschouwd worden als een strafrechtelijke sanctie jegens de betrokkene en in dat geval moeten alle strafvorderlijke rechtswaarborgen die daarbij horen van toepassing zijn. Bovendien zal het crimineel vermogen in nauw verband moeten staan met een strafbaar feit om te voldoen aan het vereiste van proportionaliteit (dat voortvloeit uit art. 1 van Protocol 1 bij het EVRM). Dit proportionaliteitsvereiste geldt ook voor de Italiaanse preventieve confiscatie, maar als het 'gevaar' van het vermogen het toetsingscriterium is, geeft dat minder duidelijke grenzen aan de hoeveelheid vermogen dat kan worden geconfisqueerd. Niettemin vereist ook een *in-rem* procedure de nodige rechtswaarborgen om deze procedure eerlijk te doen zijn en zullen ook alle kritische kanttekeningen die worden en reeds zijn geplaatst bij de Nederlandse variant nauwkeurig moeten worden bestudeerd.

Uit gesprekken met Nederlandse praktijkjuristen blijkt dat de grote meerderheid een uitgebreidere confiscatieregeling wenselijk vindt, mits de proportionaliteit in concrete gevallen in acht wordt genomen en de vaststelling van het vermogen nauwkeurig geschiedt. Een aantal van de gesprekspartners merkt wel op dat veel van het criminele vermogen zich in het buitenland bevindt, hetgeen moeilijkheden zal blijven geven voor de ontneming. Het komt vooral aan op de internationale samenwerking met andere landen. Enkele geïnterviewden merken in dat licht op dat een uitgebreider instrumentarium van Nederland bevorderlijk kan zijn voor de internationale relaties bij die samenwerking.

Hoofdstuk 6 De toegevoegde waarde van het antimaffiarecht in Italië

6.1 Inleiding

In de voorgaande drie hoofdstukken is deelvraag 3 voor wat betreft de afzonderlijke onderdelen van het materieel strafrecht, het strafprocesrecht en het bestuursstrafrecht (voor zover mogelijk) beantwoord. Omdat aan de gehele antimaffiawet- en regelgeving een bepaalde strategie ten grondslag ligt, en men dus ook wel kan spreken van een ‘pakket aan maatregelen’ waarbij het ene onderdeel doorwerkt in het andere, staat in dit hoofdstuk de vraag naar de toegevoegde waarde van het geheel centraal. Opgemerkt moet worden dat de vraag naar de ‘toegevoegde waarde’ van omvangrijke wetgeving zoals het antimaffiarecht evenwel niet volledig kan worden beantwoord. In paragraaf 6.2 worden de beperkingen bij het bepalen van de toegevoegde waarde van de Italiaanse antimaffiawetgeving in beeld gebracht. Paragraaf 6.3 bespreekt vervolgens de reflecties van Italiaanse wetenschappers en praktijkjuristen op de toegevoegde waarde van de antimaffiawetgeving. Het werd tevens gevraagd daarbij in te gaan op de actuele noodzaak en de effectiviteit van de maatregelen. In paragraaf 6.4 worden de bevindingen ten slotte kort samengevat.

6.2 Beperkingen bij het bepalen van de toegevoegde waarde van de Italiaanse antimaffiawet- en regelgeving

Vooropgesteld moet worden dat de vraag naar de toegevoegde waarde van ‘de’ Italiaanse antimaffiawetgeving binnen het kader van de onderhavige studie, maar ook in het algemeen, niet volledig te beantwoorden is. Zo volgt uit de afbakening van het onderzoek tot het materieel strafrecht, het strafprocesrecht en de preventieve maatregelen dat niets kan worden gezegd over de mogelijke beïnvloeding van die onderdelen door de relevante bepalingen die zijn opgenomen in het penitentiair recht of het stelsel van bewaken en beveiligen. De effectiviteit van antimaffiawetgeving hangt voorts nauw samen met ontwikkelingen in de samenleving alsmede van maatregelen die zuiver zien op preventie. Verder betreft het antimaffiarecht geen statisch recht, maar een geheel aan wet- en regelgeving dat voortdurend in ontwikkeling is en steeds weer wordt aangepast aan het veranderende criminaliteitsbeeld. Enige beleidsdocumentatie, statistische informatie en publicaties waarin opmerkingen worden gemaakt of cijfermateriaal wordt besproken waaruit de effecten van de gehele Italiaanse antimaffiawetgeving op het criminaliteitsbeeld kunnen worden afgeleid dan wel verklaard, is in Italië dan ook niet voorhanden. De beschikbare overheidsdocumentatie over maffia en antimaffia is beperkt tot jaaroverzichten die weliswaar het criminaliteitsbeeld in kaart brengen, of die (zeer beperkt) onderdelen van wetgeving bespreken die in bepaalde gevallen tot problemen hebben geleid. Dat geldt ook voor de rapporten

van de Parlementaire Antimaffiacommissie.⁶⁵⁸ Op basis daarvan verkrijgt men geen volledig beeld. Wel is statistische informatie voorhanden die laat zien dat de uitwassen van maffiacriminaliteit aanzienlijk zijn verminderd. Die informatie laat een opvallende, constante en sterke daling zien in het aantal moorden vanaf de periode waarin de belangrijkste antimaffiamaatregelen werden genomen.⁶⁵⁹ De cijfers tonen evenwel niet méér aan dan dat de maffia minder agressief is dan dertig jaar geleden. Dit zegt op zichzelf nog niets over het (precieze) effect dat de antimaffiawetgeving op die daling heeft gehad.

Verder zijn ook in de Italiaanse wetenschap geen overzichtswerken beschikbaar die de gehele antimaffiawetgeving in beeld brengen, laat staan een analyse van de toegevoegde waarde van het juridisch instrumentarium (op basis van een nulmeting) laten zien. Om toch te proberen enig zicht te krijgen op de waarde van de maatregelen voor Italië zijn vele gesprekken gevoerd met Italiaanse deskundigen die daar gezien hun functie en dagelijkse werkzaamheden in zekere mate betrouwbare uitspraken over kunnen doen. Hun antwoorden zijn opgenomen in de volgende paragraaf.

6.3 De waardering van de antimaffiawet- en regelgeving door Italiaanse experts

6.3.1 Rechters

De geïnterviewde rechters delen unaniem de opvatting dat het pakket aan antimaffiamaatregelen vandaag de dag noodzakelijk, onmisbaar en effectief is. Als sterke punten worden in het bijzonder genoemd de organisatiestructuur van de DNA en de DDA, de mogelijkheid gebruik te maken van zeer geavanceerde technologische opsporingstechnieken (interceptie) en de kroongetuigenregeling. Verbeterpunten ziet men vooral in onderdelen van de kroongetuigenregeling en de procesrechtelijke kant van de preventieve vermogensmaatregelen (de garanties van een eerlijk proces). Twee rechters signaleren voorts dat de reikwijdte van de antimaffiawetgeving steeds ruimer wordt en zich uitstrekt naar andere delicten die niet gerelateerd zijn aan de maffia. Zij vinden dat een zorgelijke ontwikkeling omdat die wetgeving daardoor aan kracht inboet. Eén van de rechters onderstreept dat het van belang is om na te denken over hoe de nationale definities van georganiseerde criminaliteit en illegaal vermogen zich verhouden tot de internationale definities. Hij vermoedt dat de Italiaanse materieelstrafrechtelijke bepalingen een wat beperktere reikwijdte hebben dan de buitenlandse of internationale bepalingen en ziet daar verbeterpunten. Hij geeft ook aan dat het van belang is de culturele horizon van justitie te blijven verbreden om grensoverschrijdende misdaad aan te pakken:

⁶⁵⁸ Bestudeerd zijn de twee meest recente eindrapporten. Het betreft de (lijvige) rapporten van de commissie Bindi (2013-2018) en de commissie Morra (2018-2022). Deze zijn te vinden op de website senato.it. In het meest recente rapport wordt opgemerkt dat vooral bepaalde (zuiver) administratiefrechtelijke maatregelen zeer effectief zijn (p. 160).

⁶⁵⁹ Zie reeds in de Inleiding: Het aantal moorden daalde van 1196 in 1991 naar 589 in 2009, naar 303 in 2021; waar het gaat om georganiseerde criminaliteit rapporteert Istat 23 moorden in 2021 (= 7,6% van het totaal) en 19 in 2020.

‘Om een crimineel verschijnsel daadwerkelijk te kunnen bestrijden, moet men het tot in de kern kennen en moet men zich niet beperken tot de sociale omstandigheden om zich heen, maar ook tot die omstandigheden die men als verder weg beschouwt.’

Ook wijzen alle rechters op het belang van het verbeteren van de sociaal-economische omstandigheden en de internationale samenwerking, wil men de maffia efficiënt aanpakken:

Rechter:

‘Door het ernstige gevaar van de maffia is er sprake van een stevig draagvlak voor de gedachte dat maffiacriminaliteit anders wordt behandeld dan de reguliere criminaliteit. Met het verstrijken van de tijd en het veranderen van de vorm – meer nog dan een vermindering van gevaar zou ik zeggen – is er niet langer sprake van een frontale aanval van de maffia op de Staat en een militaire tegenreactie van de Staat daarop. De economische omstandigheden die de Siciliaanse maffia zo sterk maakten zijn veranderd, onder andere vanwege de algemene crisis en wijzigingen in de internationale drugstromen. Er zijn verschillende VN-rapporten die aantonen dat Sicilië niet langer het centrum van de maffiacriminaliteit vormt maar dat dit voor cocaïne Calabrië is en voor softdrugs Campanië. De maffia benadert de Staat ook anders. Maar het gevaar blijft, vooral ook omdat de sociaal-economische omstandigheden, dus de situaties van armoede en de problemen met werkloosheid die overal op Sicilië voorkomen, niet veranderen. Voor mensen die daarmee geconfronteerd worden, bestaat de overheid niet. Voor hen is datgene wat hen helpt om te leven, geld om hun familie te onderhouden, belangrijk. Daar springt de maffia op in.’

Rechter:

‘Waar het gaat om de bescherming van de economie lopen we nog wat achter. Met andere woorden, met de antimaffiawetgeving is wel een repressief antwoord gegeven dat goede resultaten heeft opgeleverd, maar het risico bestaat dat in bepaalde gebieden de fascinatie voor de georganiseerde criminaliteit blijft bestaan omdat er geen sociale en economische alternatieven zijn. Ook bestaat het risico dat criminele organisaties zich ontwikkelen tot veel gevaarlijkere organisaties die illegale economische markten beheersen met geld dat afkomstig is uit de drugshandel. Deze zijn moeilijker te verstoren. Hier moeten we waarschijnlijk meer onderzoek naar doen. We moeten nadenken over het supranationale zicht op financiële geldstromen. We hebben niet meer te maken met de maffioso die een stuk land beheerst en er sinaasappels op teelt, maar met organisaties die werken met geraffineerde methoden die we niet altijd kunnen onderscheppen. Dat deel van de criminele organisaties dat gewelddadig was en wapens gebruikte hebben we teruggedrongen door een vorm van terrorismebestrijding, maar we zijn er volgens mij nog niet in geslaagd te begrijpen welke die meer geraffineerde

organisaties zijn en in welke context zij zich bewegen. Dat is echter een fenomeen dat vraagt om internationale samenwerking en informatie-uitwisseling tussen politiediensten en justitiële autoriteiten.'

Rechter:

'Ik hoop dat de ruime antimaffiawetgeving op een dag niet meer nodig zal zijn, maar we moeten bedenken dat ook die wetgeving op dit moment nog nodig is. Ik vind dat het gerechtelijke en militaire antwoord van de overheid op de maffia voor 50% noodzakelijk is, en voor 50% niet kan worden gegeven door de rechterlijke macht maar van de overheid in brede zin moet komen. De overheid moet burgers een bestaan garanderen, zodat er geen reden is voor mensen om hun heil te zoeken in gevaarlijke maffiaorganisaties.'

Alle geïnterviewde rechters vinden dat de antimaffiawetgeving een belangrijke toegevoegde waarde heeft in Italië. In meerderheid benadrukken zij daarbij dat bij uitstek de vermogensrechtelijke component van die wetgeving fundamenteel is. Voor het overige wijzen ze erop dat de effectiviteit van wetgeving in het algemeen niet goed meetbaar is omdat die afhangt van de wijze waarop die wetgeving in concreto wordt toegepast.

Rechter:

'Er zijn in de afgelopen jaren veel belangrijke processen geweest en veel organisaties zijn ontmanteld. Het gaat daarbij niet alleen om wetgeving "tegen" een bepaalde maatschappelijke structuur of een bepaald maatschappelijk verschijnsel, maar ook om wetgeving "voor" iets anders, namelijk de economie.

Ik vind de regels en vooral de bestendigheid van het antimaffiarecht zinvol. De maffia kan niet worden bestreden met het traditionele strafstelsel dat gericht is op de misdaad van het individu. We hebben hier te maken met grote netwerken en de bestrijding van die netwerken moet centraal staan. Het strafrecht moet worden aangepast aan het fenomeen dat men wil bestrijden. Dat moet altijd op basis van goede bewijsvoering en met inachtneming van de grondwettelijke waarborgen. Het moet in evenwicht zijn. Ik vind dat die balans er op dit moment in Italië is, na de correcties die de rechtspraak heeft gebracht. Het risico bestaat nu wel dat de regels worden uitgebreid naar niet-maffiagerelateerde delicten. Dat vind ik niet juist. De logica van de aanpak en de beperking van rechtswaarborgen zijn allemaal verbonden met de bijzonderheden van de maffia als verschijnsel. Als we die logica doortrekken naar andere delicten, dan heeft die geen zin meer.'

6.3.2 Officieren van justitie

De hiervoor geciteerde opvattingen van rechters worden ook naar voren gebracht door de geïnterviewde officieren van justitie die werkzaam zijn bij de DNA en de DDA. Zij onderstrepen – unaniem – de noodzaak en effectiviteit van de regelgeving,

en noemen diverse voorbeelden van successen. Die successen zijn daarbij niet steeds uitsluitend toe te schrijven aan de wetgeving, maar zij geven aan dat de versterkte strafrechtelijke aanpak die successen wel sterk heeft gefaciliteerd:

DNA-officier:

'Bij de aanpak van de Casalesi-clan in Campanië ging het om de bestrijding van zware misdaad. De Casalesi van toen bestaan nu niet meer. Daar zat tien jaar relevant werk in maar ook toevallige omstandigheden hielpen daarbij. Zo droegen de films van Saviano bij aan een vergroting van het maatschappelijk draagvlak om tegen die clan op te treden en de regering ondersteunde dat met middelen. Ook kwam er kennis over het fenomeen door rechterlijke uitspraken. Nu zijn die Casalesi weg. Dat betekent niet dat in dat gebied geen georganiseerde misdaad meer zit of zal terugkeren, maar die is anders. Dat is dus een overwinning geweest. Ook zien we sommige Siciliaanse bendes van vroeger niet meer. Er blijven er steeds 50 over en er staan er nog eens 30 klaar, maar sommige vormen van georganiseerde misdaad zien we niet meer. Maffiacriminaliteit ontwikkelt zich omdat het vooral een economisch verschijnsel is. Men kan het bestrijden, maar de overheid moet goed georganiseerd en geïnformeerd zijn. En er is maatschappelijk draagvlak nodig, want dan is er een politiek belang om middelen beschikbaar te stellen om die criminaliteit te bestrijden. Alleen met geld, met magistraten, met politiek, met investeringen, met de juiste gevangenen en met maatschappelijk draagvlak kan men de strijd voeren. En dan zijn er nog mensen nodig die het werk willen doen. Maar er is altijd wel iemand die het wil doen.'

DDA-officier:

'De maffia, en met name de Siciliaanse maffia, heeft aan macht ingeboet omdat deze wetgeving al heel lang wordt toegepast. Mede door die wetgeving werden onderzoeken en strafprocessen mogelijk die voor andere misdadvormen niet mogelijk waren. Een en ander vergt natuurlijk tijd bij dit soort organisaties die al eeuwenlang op dit grondgebied zijn geworteld. Wetswijzigingen moeten mogelijk zijn, maar de uitgangspunten van de antimaffiawetgeving moeten overeind blijven zolang er maffiaorganisaties zijn. Ook hier zijn wel verbeteringen mogelijk, maar artikel 416bis cp is voor ons een zeer belangrijk instrument om maffiaorganisaties aan te passen en die bepaling werkt al veertig jaar heel goed in onze rechtspraak.'

Ook de geïnterviewde officieren van justitie wijzen erop dat de toegevoegde waarde of effectiviteit van antimaffiawetgeving moeilijk meetbaar is, omdat het niet alleen om de wetgeving zelf gaat maar ook om de toepassing ervan door de personen die daarmee werken. Bovendien ontwikkelt de criminaliteit zich in de loop van de jaren:

DNA-officier:

'De criminaliteit vindt daar plaats waar de wetgeving ruimte laat. Dat is een voortdurende dynamiek. We kunnen dus ooit zeggen dat een wet een probleem oplost. Er moet sprake zijn van een prudente toepassing van die normen. Verder is wetgeving altijd dynamisch omdat het moet worden geïnterpreteerd naargelang de behoeften en veranderingen in de samenleving. Met deze kanttekeningen, kan ik stellen dat de antimaffiawetgeving in mijn optiek zeer effectief is.'

Verschillende officieren wijzen erop dat hun inschatting is dat wanneer de wetgeving zou ophouden te bestaan, de maffiacriminaliteit weer oplaait:

DDA-officier:

'Ik denk dat het onontbeerlijk is dat het antimaffiarecht blijft, omdat we nog veel te maken hebben met hinderlagen van maffiaorganisaties, en ook moorden en gewapende overvallen. Feit is dat er geen moorden op ambtsdragers en andere publieke figuren meer voorkomen en dat de moorden beperkt blijven tot leden van bepaalde groepen. Toch raakte er enkele jaren geleden een klein meisje door maffiageweld zwaargewond op Piazza Nazionale in Napels. Maffiaorganisaties zijn er dus nog en ze zijn ook sterk. Wanneer er een bijzonder rustige periode is, kan men denken dat die organisaties niet bestaan of dat de overheid ze verslagen heeft. Maar juist in die periodes ben ik meer gespannen omdat ik weet dat ze op dat moment geen misdaden hoeven te plegen omdat ze goede zaken doen. Ook wanneer het gaat om maffia die zaken doet met witte boorden, moeten we niet vergeten dat zij in staat is geweld uit te oefenen. Dat is inherent aan deze organisaties en slachtoffers weten dit.'

DDA-officier:

'Het is duidelijk dat de Cosa Nostra tegenwoordig niet meer de Cosa Nostra is van 30 jaar geleden. We zitten nu op één, twee moorden per jaar. Cosa Nostra gebruikt vaak andere methoden omdat ze weet hoe daarop gereageerd wordt en daarin zit volgens mij het risico als die antimaffiawetgeving wordt verzwakt. De Cosa Nostra is zwakker omdat de antimaffiawetgeving sterk is. Als we de bestaande antimaffiawetgeving verzwakken, lopen we het risico dat we de Cosa Nostra weer sterk maken. Aangezien het belang van maffiaorganisaties is om geld te verdienen en zaken te doen en we ons in een tijd bevinden waarin Italië veel geld ontvangt van de EU, zou het zeer riskant zijn om op dit moment onze waakzaamheid te laten verslappen. Het risico bestaat dat deze geldbedragen, die voor zeer specifieke doeleinden bestemd zijn, het voorwerp gaan worden van roof door de georganiseerde misdaad.'

Vanuit het openbaar ministerie wordt vervolgens vooral gewezen op het forse capaciteitstekort in de strafrechtspleging als belangrijkste verbeterpunt. Daarnaast wijzen ook de geïnterviewde officieren van justitie op het nut van preventie op scholen en in gemeentes om maffiamisdaad te voorkomen. Eén van de DNA-

officieren wijst voorts eveneens op de noodzaak om op supranationaal niveau tot effectieve regelgeving te komen, met name op het terrein van witwassen en de samenwerking tussen politiediensten en justitiële autoriteiten.

6.3.3 Advocaten

De door de magistraten naar voren gebrachte visie over de effectiviteit en noodzaak van de antimaffiawetgeving wordt ook gedeeld door alle geïnterviewde advocaten. Eén van de advocaten zegt daarover het volgende:

Advocaat:

'De maffia is een parasiet en heeft geen waarden en normen, noch principes. Ze heeft geen respect voor vrouwen en kinderen en ze handelt in drugs. De maffia is in alle opzichten "waardenloos". Het enige wat de maffia nastreeft is dat er een aantal mensen is dat leeft over de ruggen van anderen. De maffia is een complex verschijnsel dat niet de kenmerken heeft van gewone misdaad en daarom zijn de bijzondere juridische instrumenten noodzakelijk om haar te bestrijden. De instrumenten die we nu hebben zijn elk afzonderlijk niet voldoende, maar allemaal bij elkaar zijn ze noodzakelijk en effectief.'

Tegelijkertijd benadrukken de advocaten een aantal verbeterpunten. Twee advocaten wijzen, net als de hiervoor genoemde magistraten, op de noodzaak om vanuit de overheid veel meer in te zetten op preventie. Daarnaast stelt één van de advocaten dat de bestrijding van de maffia aan effectiviteit zou winnen als de kroongetuigenregeling wordt verbeterd, geldstromen beter zouden worden gecontroleerd en er meer aandacht is voor internationale samenwerking. Een andere advocaat wijst op de hoeveelheid aan wetgeving die door de jaren heen is ontstaan, waardoor de bestudering daarvan ook voor magistraten en advocaten zeer complex is geworden. Ook wijst hij op de steeds ruimere reikwijdte van de antimaffiawetgeving en stelt dat dit ertoe leidt dat de toepassing van die regelgeving niet altijd evenredig is. Daarbij zit het probleem meer in de toepassing dan in de regelgeving zelf. Hij spreekt van een 'delicaat evenwicht', dat hij overigens niettemin gerechtvaardigd acht in het licht van het criminaliteitsbeeld. Eén van de andere advocaten vraagt zich af of de nood situatie voorbij is en geeft aan dat die vraag nog niet zo eenvoudig te beantwoorden is. Hij stelt dat corruptie deel uitmaakt van de mentaliteit in Zuid-Europa en dat de maffia ook deel uitmaakt van die corruptie. Hij vindt dat de wetgeving op dit moment effectief werkt, maar dat die onevenwichtig is omdat het zwaartepunt van de bestrijding van maffiacriminaliteit nu vooral bij de magistratuur ligt en de positie van magistraten in Italië in de loop der tijd erg sterk geworden is. Dat gaat ten koste van de positie van de verdediging, hetgeen leidt tot situaties van misbruik. Hij vindt dat veel magistraten moralistisch zijn geworden en dat met name de preventieve maatregelen hen een enorme macht hebben gegeven. In combinatie met de ruime reikwijdte van de regelgeving vindt hij die wetgeving niet meer evenwichtig.

6.3.4 Politie

De visie van de belangrijkste politiedienst op het terrein van de maffiabestrijding – de DIA – luidt als volgt:

DIA:

'Hoewel alles te verbeteren is en alles voortdurend in ontwikkeling is, vinden wij het systeem dat er nu is solide en ook belangrijk. Het stelsel van kroongetuigen, een speciale vorm van berechting, een zware gevangenisstraf, en de preventieve maatregelen vormen bij elkaar een pakket aan adequate maatregelen. Al die onderdelen zijn fundamenteel voor het bouwwerk dat is opgezet ter bestrijding van de maffiacriminaliteit; het weglaten van een onderdeel dreigt dat bouwwerk te doen instorten. De combinatie van strafrechtelijke regelgeving, preventieve maatregelen en het bestrijden van het witwassen van geld is noodzakelijk.'

6.3.5 Wetenschappers

De geïnterviewde wetenschappers werd eveneens gevraagd naar hun algehele visie op de effectiviteit en noodzaak van de antimaffiawetgeving. Ook zij stellen dat de antimaffiawetgeving noodzakelijk is. Eén van de wetenschappers vindt dat die wetgeving ook effectief is en wijst op de talloze veroordelingen van maffia-organisaties. Een tweede wetenschapper stelt dat nog niet goed meetbaar is wat het effect is van 'deze allesomvattende wetgeving'. Hij vindt dat men pas iets over effectiviteit kan zeggen wanneer er een goede analyse voorhanden is gebaseerd op het criminaliteitsbeeld van 1982, dat van 1992 (de jaren van lood) en dat van nu. Die analyse is er niet. Zijn inschatting is echter dat de resultaten van die wetgeving bemoedigend zijn, en dat die wetgeving ook zal blijven bestaan:

Hoogleraar antimaffiarecht:

'Een inperking van die wetgeving zou op dit moment kunnen betekenen dat in een land dat in staat is gebleken om diepgewortelde vormen van maffiacriminaliteit in te dammen, die criminaliteit opnieuw opbloeit. Het geheel van maffia's is nu zwakker dan voorheen. Ze hebben zich niet alleen verplaatst, maar ze zijn ook zwakker geworden. Eigenlijk is het heel eenvoudig. De macht van de maffia berustte op drie pijlers: 1) rijkdom – en dat hebben we afgepakt; maffiosi kunnen hun rijkdom niet meer laten zien, 2) macht – en we grijpen vroegtijdig in als iemand in verband wordt gebracht met maffia; de maffioso kan zijn rijkdom moeilijk tonen en heeft daardoor ook minder politieke macht, en 3) straffeloosheid – de wetgeving faciliteert juist vervolging, veroordeling en een zeer zware sanctie. Het lijkt erop dat de overheid sterker is geworden dan de maffia, maar er is nog geen sprake van stabiliteit. We moeten waakzaam blijven en onze aanpak steeds weer aanpassen. Welke onderdelen wel of niet proportioneel zijn, is een probleem van de kwaliteit van de wetgeving. Dat we die wetgeving nodig hebben, staat echter vast.'

Een derde hoogleraar bevestigt dit beeld, maar is kritisch op het steeds verder uitdijen van de antimaffiawetgeving. Hij zegt dat het ook voorkomt dat de opsporing te omvangrijk wordt ingezet en dat dit tot onrechtvaardige resultaten leidt. Een vierde hoogleraar is vooral kritisch op de preventieve vermogensmaatregelen. Hij vindt die effectief, maar is van mening dat de wetgeving te veel open normen bevat en dat steeds de aantoonbare gevaarlijkheid van de persoon ten grondslag zou moeten liggen aan die maatregelen. Dit betreft evenwel, zo stelt hij ook zelf vast, een minderheidsstandpunt.

6.4 Bevindingen over de toegevoegde waarde van antimaffiawetgeving

Met de in paragraaf 6.2 reeds genoemde beperkingen in dit onderzoek, is het niet mogelijk om een objectief, door wetenschappelijke analyses gedragen of cijfermatig antwoord te geven op de vraag of de Italiaanse antimaffiawetgeving (als geheel) effectief is, dan wel een toegevoegde waarde heeft binnen Italië. Niettemin zijn er enige indicaties uit andere bronnen die laten zien dat deze wetgeving een belangrijke toegevoegde waarde heeft.

Zo blijkt uit de hiervoor weergegeven antwoorden van Italiaanse experts die al jarenlang dagelijks met die wet- en regelgeving werken, dat zij – vanzelfsprekend onafhankelijk van elkaar en afkomstig uit verschillende beroepsgroepen – unaniem aangeven dat die wetgeving een toegevoegde waarde heeft en ook doeltreffend en noodzakelijk is. Dat wil niet zeggen dat er geen verbeterpunten zijn. Een aantal geïnterviewden stelt dat de evenredige toepassing van de veelal repressieve maatregelen meer aandacht behoeft, evenals de steeds verder uitdijende reikwijdte van enkele maatregelen.

Meerdere gesprekspartners wijzen voorts op gewenste aanpassingen van de kroongetuigenregeling en de procedure voor het toepassen van preventieve vermogensmaatregelen. Een aantal van deze punten, zoals waakzaamheid bij de toepassing van indringende onderzoeksbevoegdheden, gelden echter niet alleen voor het antimaffiarecht.

In het algemeen is vast te stellen dat de geïnterviewde praktijkjuristen – die ook namens hun beroepsgroep spraken – positief staan ten opzichte van de repressieve reactie van de overheid op de noodsituatie van de jaren '90 en dat zij het gelet op het huidige criminaliteitsbeeld noodzakelijk achten de antimaffiaregelgeving te behouden.

Nog afgezien hiervan is een belangrijke indicatie voor de toegevoegde waarde van de antimaffiawetgeving het gegeven dat een groot deel van die wetgeving inmiddels ruim 30 jaar bestaat. Onderdelen van die wetgeving zijn in de loop der tijd – mede naar aanleiding van jurisprudentie van het EHRM – wel aangepast, maar de fundamentele uitgangspunten zijn al die jaren overeind gebleven. Daaruit kan niet zonder meer afgeleid worden dat die wetgeving in positieve zin heeft bijgedragen aan een vermindering van maffiacriminaliteit, maar het kan wel de basis zijn voor de vaststelling dat die wetgeving kennelijk van waarde is omdat er anders discussies waren ontstaan over een volledige afschaffing of fundamentele herziening daarvan. Zulke discussies hebben niet plaatsgevonden;

de debatten in de politiek en wetenschap betreffen steeds bepaalde specifieke onderdelen van de wetgeving, maar niet het 'pakket' als geheel.

Op basis van het voorgaande kan aannemelijk worden geacht dat het antimaffiarecht een totaal aan maatregelen betreft dat waarschijnlijk heeft geleid tot het succesvol terugdringen van maffiacriminaliteit. Daarbij valt niet vast te stellen hoe ver de maffiacriminaliteit precies is teruggedrongen, noch wat de invloed van elk van de specifieke maatregelen op dat totale beeld is geweest. Op basis van gesprekken met deskundigen bestaat het beeld dat deze maatregelen in ieder geval hebben geleid tot het tegenhouden of beperken van de uitwassen van maffiacriminaliteit. Dat beeld wordt bevestigd door beschikbare cijfers die laten zien dat het aantal moorden sterk is gedaald in de periode waarin de belangrijkste antimaffiawetgeving werd aangenomen. Dit laat onverlet dat er nog steeds sprake is van maffiacriminaliteit en dat onduidelijk is wat zich momenteel onder de oppervlakte afspeelt.

Conclusies en afronding

Beantwoording van de onderzoeksvragen

In de voorgaande hoofdstukken is een verkennende beschrijving gegeven van het verschijnsel maffiacriminaliteit en zijn drie substantiële onderdelen van de Italiaanse aanpak van die criminaliteit (te weten het materieel strafrecht, het strafprocesrecht en de preventieve maatregelen) op hoofdlijnen besproken. De onderzoeksvragen hebben het format bepaald van het rapport en zijn verspreid over de verschillende hoofdstukken beantwoord. Na de behandeling van de onderzoeksvragen en beargumenteerde beantwoording daarvan volgt in dit afsluitend deel van het rapport een beknopt antwoord op elk van de onderzoeksvragen alsmede een overzicht van de bevindingen.

1 Hoe heeft de georganiseerde criminaliteit in Italië (maffia) zich in de afgelopen decennia – op hoofdlijnen – ontwikkeld? (o.a. wat betreft vorm en omvang van de criminele organisaties en hun activiteiten)

Ter beantwoording van deze deelvraag is in hoofdstuk 1 de betekenis van het begrip ‘maffia’ uiteengezet en zijn op hoofdlijnen de ontwikkeling, omvang, organisatiestructuur en belangrijkste werkwijzen en activiteiten van de in Italië meest bekende dan wel aanwezige maffiaorganisaties in kaart gebracht.

Het begrip ‘maffia’ heeft geen precies afgebakende betekenis. Het betreft een maatschappelijk verschijnsel dat afhankelijk van het perspectief van de betrokken wetenschappelijke discipline (taalkundig, sociologisch dan wel juridisch) een bepaalde inkleuring krijgt. Volgens de juridische definitie, die is opgenomen in artikel 416bis cp, moet het gaan om een groepering van drie of meer personen die systematisch gebruikmaken van de intimiderende kracht van het organisatieverband, die leidt tot onderwerping en een zwijgplicht (*omertà*), waarmee de groepering bepaalde legale dan wel illegale doelstellingen nastreeft.

De traditionele en ook meest omvangrijke Italiaanse maffiagroeperingen betreffen de Siciliaanse Cosa Nostra, de Napolitaanse Camorra en de Calabrese ‘Ndrangheta. Deze drie groeperingen zijn halverwege de 19e eeuw ontstaan. Oorspronkelijk waren deze organisaties vooral gericht op het beheersen of controleren van een bepaald gebied of territorium. Zij ontstonden te midden van een voortdurende machtsstrijd over het Italiaanse grondgebied, in een tijd waarin sprake was van een grote kloof tussen arm en rijk. Die organisaties werden in de loop der tijd steeds groter, zij het dat in enige mate een kentering waarneembaar is in de periode van het fascisme.

Vanaf het midden van de 20^e eeuw nam de omvang van de organisaties echter weer toe, en veranderde deels de vorm. Zo trok de Siciliaanse maffia van het platteland naar de steden en legde zich steeds meer toe op het beheersen van economische sectoren zoals de bouw. Ook infiltreerde zij in de politiek. De Camorra en de ‘Ndrangheta opereerden van oudsher onzichtbaarder. De afgelopen decennia hebben deze organisaties zich ontwikkeld tot ‘maffiaondernemingen’ die

onder de oppervlakte op grote schaal actief zijn in het bedrijfsleven en infiltreren in publieke organen.

Naast deze meer bekendere criminele groeperingen waren en zijn er sinds de tweede helft van de 20e eeuw nog andere groeperingen actief die wegens het zijn van een maffiaorganisatie in juridische zin, zijn vervolgd. Het gaat onder meer om de Sacra Corona Unita uit de regio Apulië, de Noord-Italiaanse Mala del Brenta, de Bende van Magliana (Rome) en een aantal buitenlandse groeperingen. De organisatiestructuur, werkwijze, omvang en activiteiten van die groeperingen verschillen van elkaar. Zo kent de Cosa Nostra een meer verticale structuur, terwijl de Camorra en de 'Ndrangheta juist meer horizontaal georganiseerd zijn. Sommige organisaties presenteren zichzelf als hoeders van de openbare en de rechtsorde en treden op tegen afwijkend gedrag; andere richten zich vooral op bepaalde economische sectoren, dwingen bepaalde geldsommen (*pizzo*) af of oefenen dwang uit op werknemers binnen bepaalde bedrijven. In sommige gevallen nemen ze (op verdeckte wijze) hele ondernemingen over. Maffiaorganisaties proberen doorgaans om een vorm van maatschappelijk draagvlak te creëren door bescherming te bieden, bepaald afwijkend gedrag te bestraffen dan wel voor bepaalde mensen kansen te bieden. Zij hebben veelal goede relaties met leden uit de politieke macht en de bureaucratie en zijn in staat om grote invloed uit te oefenen op de bevolking.

2 Hoe ziet de Italiaanse strafrechtelijke en strafvorderlijke wet- en regelgeving specifiek gericht op de aanpak van de georganiseerde criminaliteit in Italië eruit?

Wanneer en binnen welke maatschappelijke, culturele en politieke context is de betreffende wet- en regelgeving tot stand gekomen? (*deelvraag 2.1*)

Uit hoofdstuk 2 blijkt dat het relatief lang heeft geduurd voordat in Italië specifieke antimaffiawetgeving tot stand werd gebracht. Aanvankelijk werden uitwassen van maffiacriminaliteit als op zichzelf staande incidenten beschouwd. Tegen minder ernstige maffiagerelateerde overlast werd opgetreden door middel van openbare orde-maatregelen.

Na de Tweede Wereldoorlog en de afkondiging van de Italiaanse Republiek in 1946 werd de Siciliaanse maffia echter gewelddadiger en daarmee zichtbaarder. Dat leidde tot de Wet van 1956, nr. 1453. Die wet bouwde voort op de openbare ordewetgeving en introduceerde een aantal preventieve maatregelen voor personen die een gevaar vormden voor de openbare veiligheid en de publieke moraal. Die maatregelen konden ook worden opgelegd aan personen die betrokken waren bij maffia-activiteiten, hoewel die wet niet uitdrukkelijk verwijst naar maffiacriminaliteit.

In de jaren '60 nam de bewustwording van het fenomeen maffia en de behoefte aan repressievere maatregelen toe. De Siciliaanse maffia was verwickeld geraakt in een maffiaoorlog met excessief geweld. De grote maatschappelijke onrust leidde tot de instelling van een parlementaire commissie die de aard, kenmerken en

oorzaken van de Siciliaanse maffia moest bestuderen. Het rapport van deze commissie voerde tot de Wet van 1965, nr. 575, waarin de preventieve maatregelen expliciet van toepassing werden verklaard op personen die verdacht werden van deelneming aan een maffiaorganisatie. Wat een maffiaorganisatie precies was, werd echter niet in de wet opgenomen. In de rechtspraak van het cassatiehof volgde de interpretatie van het begrip. Daarmee werden de eerste stappen gezet voor de ontwikkeling van de strafrechtelijke antimaffiawetgeving. Deze kwam – tegen de achtergrond van een periode van geweld door de terroristische Rode Brigades en Cosa Nostra – begin jaren '80 tot stand. Het bestaande straf- en strafprocesrecht bleek niet geschikt voor een adequate aanpak van maffiacriminaliteit. In 1982 werd daarom de Wet Rognoni-La Torre geïntroduceerd. Deze voorzag onder meer in een specifieke strafbaarstelling voor deelneming aan een maffiaorganisatie en bevatte een aantal vermogensmaatregelen.

Op basis van deze wet werd in Palermo het eerste megaproces tegen de Cosa Nostra voorbereid door een specialistische antimaffiapool. Dat proces begon in 1986 en leidde tot een groot aantal veroordelingen en hoge straffen. Dat lokte weer een extreem gewelddadige tegenreactie van de Cosa Nostra uit, waarbij onder meer een fors aantal magistraten en andere overheidsdienaars werd geliquideerd. Die situatie zorgde voor een stroom aan noodwetgeving en de oprichting van meer gespecialiseerde autoriteiten en diensten die zich uitsluitend gingen bezighouden met de bestrijding van georganiseerde (maffia)criminaliteit en de coördinatie daarvan. Ook werd een verzaamd detentieregime ingevoerd en werden de mogelijkheden voor inbeslagneming en confiscatie van crimineel vermogen uitgebreid. Op strafvorderlijk gebied kwam een kroongetuigenregeling tot stand en werden onder meer de mogelijkheden voor interceptie van communicatie uitgebreid.

Na een relatief rustige wetgevingsperiode, waarin naar aanleiding van rechtspraak wel vele wetwijzigingen plaatsvonden maar geen substantieel nieuwe instrumenten werden geïntroduceerd, trad in 2011 het Antimaffiawetboek in werking. Het doel van het wetboek was om alle losse antimaffiaregelgeving te harmoniseren en te codificeren. Het wetboek bevat echter niet meer dan een overzicht van vooral de preventieve maatregelen. Van een overzichtelijk geheel van antimaffiarecht is geen sprake. Het wetboek heeft in de afgelopen jaren nog een aantal wijzigingen ondergaan die met name zien op het stelsel van preventieve maatregelen.

Wat betekent de betreffende wet- en regelgeving voor de opzet en inhoud van de aanpak van maffiacriminaliteit (opsporing, vervolging en berechting) in Italië? (deelvraag 2.2)

Het antimaffiarecht is zeer omvangrijk. Het omvat ook onderdelen die geen betekenis kunnen hebben voor de Nederlandse discussie over de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. In het licht van het doel en de reikwijdte van het rapport is de bespreking daarvan achterwege gelaten.

Dit rapport concentreert zich op de voor Nederland interessante Italiaanse strafrechtelijke en strafvorderlijke wet- en regelgeving alsmede het bestuursstrafrecht (preventieve maatregelen).

Materieel strafrecht

De voor de bestrijding van de maffia bepalende strafrechtelijke instrumenten betreffen artikel 416bis cp, en bepalingen die zien op de strafbaarheid van facilitators (art. 110 jo. 416bis, 416bis 1 en 416ter cp).

Artikel 416bis cp stelt deelneming aan een maffiaorganisatie strafbaar. Deze bepaling werd in 1982 ingevoerd omdat het toenmalige strafrechtelijke instrumentarium onvoldoende effectief was voor de aanpak van maffiaorganisaties. Met name de strafbaarstelling neergelegd in artikel 416 cp (deelneming aan een criminele organisatie) bleek onvoldoende bruikbaar, onder meer omdat men daarmee niet kon optreden tegen organisaties die niet louter het plegen van misdrijven tot oogmerk hadden. Een belangrijk kenmerk van gevestigde maffiaorganisaties is dat deze niet expliciet gebruik behoeven te maken van bedreiging of geweld. Enkel een beruchte reputatie is vaak voldoende om een situatie van intimidatie, onderwerping en een zwijgplicht te doen bestaan. Met de invoering van artikel 416bis cp werd zowel de maffiaorganisatie zelf als het lidmaatschap daarvan strafbaar en kreeg deze een juridische definitie.

Op grond van deze bepaling bestaat de criminele maffiaorganisatie uit drie of meer personen. Op grond van artikel 416bis cp is deelnemer van die organisatie degene die de bewuste wil heeft om deel te nemen aan het organisatieverband met als doel het verwezenlijken van de doelstelling(en) van die organisatie, dan wel degene die zich bewust is hiervan deel uit te maken en die zich beschikbaar stelt om activiteiten voor die organisatie te verwezenlijken met ieder gedrag dat geschikt is om de organisatie te behouden of te versterken. De bijdrage van de (interne) deelnemer hoeft niet zeer betekenisvol te zijn, maar het moet gaan om meer dan een incidentele actie. Het enkel doorlopen van een inwijdingsritueel kan, bijzondere omstandigheden daargelaten, voldoende zijn.

Op deelneming aan een criminele maffiaorganisatie staat ten minste tien en maximaal vijftien jaar gevangenisstraf. Diegenen die de organisatie promoten, leiden of organiseren worden gestraft met een gevangenisstraf van minimaal twaalf en maximaal achttien jaar (steeds behoudens de toepassing van wettelijke strafverminderende of strafverzwarende omstandigheden).

De kern van de strafbepaling betreft lid 3, dat de hiervoor reeds beschreven maffiamethode beschrijft. De maffiamethode kenmerkt zich door: (1) het vermogen te intimideren dat uitgaat van het organisatieverband, dat (2) leidt tot een staat van onderwerping en (3) een zwijgplicht (*omertà*). Deze drie voorwaarden betreffen noodzakelijke voorwaarden voor strafbaarheid en moeten dus worden bewezen. De *omertà* is een bijzonder aspect van onderwerping, die weer het gevolg is van de macht om te intimideren. Voorts geeft lid 3 een opsomming van de legale en illegale doelstellingen die een maffiaorganisatie kan nastreven.

Uit het voorgaande blijkt reeds dat de delictomschrijving van artikel 416bis cp veel open begrippen kent. De preciezere reikwijdte daarvan is in de hogere

rechtspraak bepaald. Overigens laat die rechtspraak de feitenrechtspraak vrij veel ruimte voor interpretatie van de begrippen in concrete gevallen.

Naast artikel 416bis cp kent het Italiaanse strafrecht meerdere wettelijke strafbepalingen die specifiek zien op de strafrechtelijke aanpak van facilitators aan maffiaorganisaties en is de aansprakelijkheidsconstructie van de 'externe deelneming' (vgl. medeplichtigheid aan deelneming aan een criminele maffiaorganisatie) in de rechtspraak ontwikkeld. Dit leerstuk betreft een in het kader van het Italiaans antimaffiarecht belangrijk en veel bediscussieerd thema, maar heeft voor het Nederlandse recht beperkte betekenis omdat het terugvoert op een fundamenteel andere inrichting van de deelnemingsregeling. In feite gaat het bij externe deelneming – vertaald naar de Nederlandse context – om de juridische constructie van algemene deelneming aan deelneming. Het Italiaanse recht gaat uit van een monistisch deelnemingsstelsel waarbij de causaliteit tussen de deelnemingsgedraging en het gronddelict centraal staat. Dat stelsel heeft als kenmerk dat het geen onderscheid maakt tussen de afzonderlijke deelnemingsgedragingen (zoals medeplegen en medeplichtigheid). De betreffende aansprakelijkheidsconstructie kwam tot ontwikkeling omdat medeplichtigheid aan het delict deelneming aan een maffiaorganisatie in 1982 niet expliciet strafbaar was gesteld, terwijl het in de praktijk geregeld voorkwam dat iemand die geen lid was van een maffiaorganisatie, die organisatie wel meer dan incidenteel bijstond met hand- en spandiensten. Dat leidde ertoe dat het openbaar ministerie deze personen ging vervolgen voor algemene deelneming aan artikel 416bis cp, waarop dan dezelfde minimum- en maximumstraffen staan als op het gronddelict (art. 416bis cp). Juridisch-technisch gezien leverde dat talloze problemen op. Deze zijn in de loop der tijd grotendeels uitgekristalliseerd, ofschoon de visies op dit leerstuk onder wetenschappers en praktijkjuristen nog altijd sterk uiteenlopen.

Naast externe deelneming bevatten artikel 416ter en 416bis 1 cp strafbaarstellingen van andere vormen van ondersteuning.

Artikel 416ter cp stelt strafbaar het ronselen van stemmen door de maffia ten behoeve van politici die vervolgens hun gunsten moeten verlenen aan de maffia. Deze bepaling lijkt in de praktijk minder frequent te worden toegepast. De betreffende gedraging doet zich dan ook alleen voor in verkiezingstijd. Verder is het niet eenvoudig om voldoende bewijs aan te leveren waaruit blijkt dat de beloofde stemmen daadwerkelijk deel uitmaakten van een uitruil.

Artikel 416bis 1 cp bevat een strafverzwarende omstandigheid wegens begunstiging van een maffiaorganisatie. De ratio van deze bepaling betreft het bestrijden van elke resterende maffia-activiteit die niet reeds onder een van de andere bepalingen te vangen is. De bepaling ziet op de situatie waarin het lid van een maffiaorganisatie bij de uitvoering van een bepaalde specifieke activiteit of gedraging gebruikmaakt van de maffiamethode. Het gaat vooral om gedragingen die niet binnen het criminele plan van de organisatie vallen. De bepaling ziet voorts op de situatie waarin iemand die geen lid is van een maffiaorganisatie zich voordoet als een maffioso om zo een situatie van onderwerping en een zwijgplicht bij het slachtoffer te doen ontstaan. Tevens bevat de bepaling een strafvermindere grond wegens het verbreken van contacten met de maffiaorganisatie. Die bepaling

maakt deel uit van de beloningwetgeving: de gedachte is dat personen die samenwerken met justitie daarvoor moeten worden beloond om die samenwerking aantrekkelijker te maken. Die samenwerking veronderstelt dat de betrokkene zich distantieert van het eerder gepleegde delict. Deze bepaling is (onder meer) van toepassing op kroongetuigen.

Met de ontwikkeling van de externe deelneming en de invoering van de wettelijke strafbepalingen die zien op de aanpak van facilitators aan maffiaorganisaties beschikt het strafrecht over een gesloten set aan bepalingen die alle vormen van medeplichtigheid aan een maffiaorganisatie strafbaar stellen.

Strafprocesrecht

Het Italiaanse strafprocesrecht bevat een aantal van de reguliere procedure afwijkende regels inzake de opsporing, berechting en bestraffing van bepaalde ernstige delicten. Daartoe behoort het delict deelneming aan een criminele maffiaorganisatie.

Dit bijzondere regime – aangeduid als ‘dubbel spoor’ – werd noodzakelijk geacht omdat de reguliere, hoofdzakelijk adversaire strafprocedure onvoldoende effectief bleek voor de afdoening van (vooral) omvangrijke en complexe strafzaken. Op de achtergrond speelt hier de gedachte van een aanpak gericht op het maffianetwerk een belangrijke rol: de strafvervolgning richt zich op het ontmantelen van maffiaorganisaties. Dit leidt ertoe dat er soms tientallen of zelfs honderden verdachten tegelijk terechtstaan.

De voor het onderhavige onderzoek relevante afwijkende procesregels betreffen:

- de bijzondere competentieregels voor het openbaar ministerie (DNA, DDA) en de politie (DIA);
- een ruimere inzet van interceptiebevoegdheden;
- een kroongetuigenregeling; en
- een regeling van een strafproces op basis van videoconferentie.

Wel genoemd, maar niet nader besproken zijn de voor maffiazaken geldende ruimere termijnen voor de opsporingsfase, de beperking van lekenrechtspraak, de (ruimere) mogelijkheid van tenuitvoerlegging voor de voorlopige hechtenis in (het verzwaarde detentieregime van) de gevangenis, en ruimere en afwijkende regels voor de geldigheid van tijdens de opsporingsfase verkregen bewijsmateriaal ter terechtzitting.

Eén van de meest in het oog springende onderdelen van het Italiaanse dubbele spoor betreft de specialisatie van het openbaar ministerie in de DNA en DDA, en de politiediensten in de DIA, met de daarmee gepaard gaande coördinatie van, en gegevensuitwisseling tussen, centrale en decentrale parketten en opsporingsdiensten. De onderliggende gedachte is dat de Staat als één overheid moet optreden en er geen kostbare informatie verloren moet gaan daar waar het gaat om de bestrijding van de meest ernstige ondermijnende criminaliteit.

Het nationale antimaffiaparket (DNA) heeft de wettelijke taak de strafrechtelijke onderzoeken naar maffiaorganisaties die door de verschillende districten worden uitgevoerd en de gegevensdeling tussen dit nationale parket en de (onderlinge) districtsparketten, te coördineren. Daartoe beschikt de DNA over een geavanceerde nationale databank. De bijzondere districtsparketten hebben vervolgens de exclusieve competentie om antimaffiaonderzoeken uit te voeren en hebben de wettelijke plicht om alle informatie die in de strafprocedures wordt verzameld, te doen toekomen aan het nationale parket en in te voeren in de centrale databank. Ook dienen districtsofficieren van elke onderzoeksactiviteit rechtstreeks verslag te doen aan de DNA, die vervolgens in staat is de gegevens over lopende strafzaken in verschillende districten met elkaar in verband te brengen. Voorts vinden er regelmatig overleggen plaats tussen de districtsparketten en de bij de DNA werkzame officier die het aanspreekpunt is voor de betreffende districten.

De samenwerking tussen de verschillende opsporingsdiensten vindt op nationaal niveau plaats binnen de DIA, waarin de diverse politie-eenheden samenwerken. Ook de DIA werkt met een centrale, technologisch zeer geavanceerde digitale databank, waaraan de verschillende politiediensten informatie leveren. Daarmee is sprake van een sluitend systeem van informatieverzameling en gegevensdeling.

Er is geen sprake van specialisatie van rechters.

Tot slot is er een Parlementaire Antimaffiacommissie die onder meer de ontwikkelingen op het gebied van de maffia monitort en noodzakelijke voorstellen doet voor wetgeving en beleid ter verbetering van de slagvaardigheid in de bestrijding van de maffia.

De Italiaanse antimaffiawetgeving is vervolgens gebouwd op de gedachte dat tegen verdachten van maffiacriminaliteit repressief moet worden opgetreden en dat meewerken met justitie moet lonen.

De kroongetuigenregeling is duidelijk een uitingvorm van die strategie. Opvallend is dat die regeling weinig ruimte laat voor allerlei toezeggingen over en weer tussen de kroongetuige en het openbaar ministerie. De mogelijkheid om door middel van samenwerking voordelen te verkrijgen wordt door de wet strak gereguleerd. De samenwerking laat vrijwel geen ruimte voor onderhandeling; er is sprake van een take-it-or-leave-it-proces voor de kroongetuige. Ook moet de kroongetuige binnen een beperkt aantal dagen volledig verklaren en die verklaring moet bovendien nieuwe belastende informatie opleveren voor het lopende opsporingsonderzoek. Kroongetuigen die samenwerken met justitie krijgen een lagere straf of een gunstiger regime bij de tenuitvoerlegging van de straf. In Italië gaat van dat laatste een belangrijke prikkel uit voor kroongetuigen wanneer zij het risico lopen geplaagd te worden in het verzwaarde detentieregime van artikel 41bis O.P., of daarin reeds geplaagd zijn. Dat regime heeft een sterk afschrikkende werking.

De wetgeving die ziet op de toezeggingen aan kroongetuigen en de strafrechtelijke procedure die moet worden gevolgd, staat los van de beschermingsregeling. De toezeggingen omtrent de plaatsing in één van de drie mogelijke beschermingsprogramma's kan niet worden gedaan door de officier van

justitie maar door een bestuurlijke autoriteit (de Centrale Commissie). Dit maakt dat de voorwaarden en de intensiviteit van de bescherming en beveiliging van de kroongetuige geen inzet kunnen vormen van de onderhandelingen tussen de kroongetuige en het openbaar ministerie.

Naast de kroongetuigenregeling is het onderscheppen van (tele)communicatie een voor de bestrijding van maffiacriminaliteit zeer belangrijke opsporingsbevoegdheid. Op basis van de Italiaanse regeling kan allerhande communicatie en informatie op basis van technische apparatuur dan wel door het installeren van bepaalde software worden afgeluisterd, opgenomen en opgeslagen. Daarvoor is altijd een rechterlijke machtiging vereist. De via interceptie verkregen informatie heeft een directe gelding op het onderzoek ter terechtzitting.

Wanneer interceptiebevoegdheden worden ingezet in een opsporingsonderzoek naar georganiseerde (maffia)criminaliteit gelden aanmerkelijk ruimere bevoegdheden. Zo moet de inzet daarvan 'noodzakelijk' zijn voor het opsporingsonderzoek (in plaats van 'absoluut noodzakelijk') en op basis van 'voldoende aanwijzingen' (in plaats van 'ernstige aanwijzingen'). Ook is van belang dat sprake moet zijn van een noodzaak tot interceptie ten behoeve van de opsporing (en niet van de 'vervolging') van de betreffende misdrijven. De machtiging kan dan worden verleend voor 40 dagen (in plaats van 15), steeds te verlengen met een periode van 20 dagen (in plaats van 15).

In Italië wordt veelvuldig gebruik gemaakt van strafprocedures op basis van videoconferentie. Verdachten bevinden zich dan in detentie en zijn via een audiovisuele verbinding aanwezig op de zittingen. Die zittingen betreffen ook het inhoudelijke onderzoek ter terechtzitting. De verdachte heeft daarbij een wettelijk recht op rechtsbijstand door twee advocaten, waardoor het mogelijk is dat een van die advocaten zich voegt bij de verdachte en de ander aanwezig is in de rechtszaal. In de praktijk wordt van dat recht veelal geen gebruik gemaakt. Naast de mogelijkheid van het proces op afstand vinden maffiaprocessen plaats in beveiligde rechtbanken in steden waar deze zijn gebouwd.

Naast het dubbele spoor – dat ziet op afwijkingen van de reguliere strafprocedure – verdient de verkorte strafprocedure een bespreking. In de verkorte procedure heeft al het bewijsmateriaal directe gelding ter terechtzitting, vindt geen debat op tegenspraak meer plaats en kan een van de procesfasen – de rechtsingangprocedure – worden overgeslagen. Het betreft hier geen onderhandeling zoals bij procesafspraken (die expliciet voor bepaalde ernstige maffiamisdrijven zijn uitgesloten), maar een eenzijdige beslissing van de verdachte die daarmee ten minste een derde strafkorting verkrijgt. De verkorte procedure is niet specifiek ontworpen voor de afdoening van maffiacriminaliteit, maar in de praktijk worden veel maffiazaken via een verkorte procedure afgedaan om een verstopping van de strafrechtketen – als gevolg van omvangrijke maffiazaken – zoveel mogelijk te voorkomen.

Bestuursstrafrecht (preventieve maatregelen)

De kern van het antimaffiarecht wordt gevormd door de preventieve maatregelen die sinds 2011 zijn opgenomen in het Antimaffiawetboek. Deze bestaan uit persoonsgerichte maatregelen en vermogensmaatregelen.

De persoonsgerichte maatregelen bestaan uit het verwijderingsbevel, de mondelinge waarschuwing en het bijzonder toezicht.

De vermogensmaatregelen bestaan uit inbeslagneming en confiscatie.

Daarnaast zijn er nog enkele bestuurlijke (vermogens)maatregelen die specifiek zien op rechtspersonen. De bespreking daarvan valt buiten het bestek van dit onderzoek.

Voor het opleggen van alle preventieve maatregelen moet sprake zijn van een persoon die op basis van bepaalde wettelijke criteria gevaarlijk wordt geacht voor de openbare orde. De persoonsgerichte maatregelen hebben inmiddels nauwelijks nog betekenis voor de bestrijding van maffiaorganisaties, in tegenstelling tot de vermogensmaatregelen die juist zeer veel worden toegepast. In de loop der tijd zijn relevante wijzigingen aangebracht in de regelingen over de vermogensmaatregelen. Omdat op grond van de Italiaanse regeling (nog altijd) enig verband moet bestaan tussen de gevaarlijkheid van een persoon en het betrokken vermogen, is er geen sprake van een zuivere 'procedure in rem'.

Van belang is dat de hiervoor genoemde wet- en regelgeving – in combinatie met maatregelen die buiten de reikwijdte van het onderzoek vallen, zoals het penitentiair recht en het stelsel van bewaken en beveiligen – een gecoördineerde, netwerkgerichte aanpak heeft gefaciliteerd. Op basis daarvan is het mogelijk om maffiaorganisaties te ontmantelen en grote aantallen verdachten (min of meer gelijktijdig) te vervolgen en te berechten. Daarnaast hebben vooral de preventieve maatregelen het mogelijk gemaakt om al vroegtijdig, dat wil zeggen: *ante delictum* of *praeter delictum*, vermogen in beslag te nemen en te confisqueren.

3 Wat is volgens de wetenschappelijke literatuur en Italiaanse juridische experts en praktijkdeskundigen (op het terrein van opsporing, vervolging en berechting) de toegevoegde waarde van de verschillende onderdelen van de betreffende wet- en regelgeving voor de aanpak van maffiacriminaliteit in Italië?

Deze onderzoeksvraag heeft een betrekkelijk ruime strekking en is om meerdere redenen niet volledig te beantwoorden.

In de eerste plaats is het voorliggende onderzoek beperkt tot een bespreking van alleen de (voor Nederland mogelijk interessante) materieelstrafrechtelijke en strafprocesrechtelijke onderdelen van het antimaffiarecht en de preventieve maatregelen. Een bestudering van de relevante onderdelen van het penitentiair recht en het stelsel van bewaken en beveiligen is buiten beschouwing gelaten. Die onderdelen, die ook in belangrijke mate deel uitmaken van 'de Italiaanse aanpak' van maffiacriminaliteit, zijn echter van invloed op de werking en daarmee beoordeling van de toegevoegde waarde van de materieelrechtelijke en strafprocesrechtelijke onderdelen. Meer in het algemeen laat de effectiviteit van

omvangrijke wetgeving zich zeer moeilijk meten. De antimaffiawetgeving in het bijzonder hangt voorts nauw samen met veranderende ontwikkelingen in de samenleving. Die wetgeving tracht in te spelen op het actuele criminaliteitsbeeld en is derhalve regelmatig aan wijzigingen onderhevig. Voor het bepalen van de effectiviteit op enig moment zou men in ieder geval de beschikking moeten hebben over een nulmeting. Die is in Italië niet voorhanden. Er zijn geen beleidsdocumenten, statistische informatie of publicaties beschikbaar waaruit de effecten van de gehele Italiaanse antimaffiawetgeving op het criminaliteitsbeeld kunnen worden afgeleid dan wel verklaard. De overheidsdocumentatie over maffia en antimaffia is beperkt tot jaaroverzichten. Deze brengen het criminaliteitsbeeld in kaart of bespreken onderdelen van wetgeving, maar geven onvoldoende informatie om op basis daarvan een volledig beeld te verkrijgen. Ook zijn geen wetenschappelijke overzichtswerken gevonden die de gehele antimaffiawetgeving en de, met cijfers of anderszins wetenschappelijk onderbouwde, toegevoegde waarde van de onderdelen daarvan bespreken.

Wel is statistische informatie voorhanden die laat zien dat de uitwassen van maffiacriminaliteit aanzienlijk zijn verminderd. Die informatie laat een opvallende, constante en sterke daling zien in het aantal moorden vanaf de periode waarin de belangrijkste antimaffia maatregelen werden genomen (van 1196 in 1991 naar 589 in 2009, naar 303 in 2021; waar het gaat om georganiseerde criminaliteit rapporteert Istat 23 moorden in 2021 (= 7,6% van het totaal) en 19 in 2020). Die cijfers tonen evenwel niet méér aan dan dat de maffia minder agressief is dan 30 jaar geleden. Dat gegeven zegt nog niets over het effect dat de antimaffiawetgeving op die daling heeft gehad.

Om toch enig zicht te krijgen op de waarde van de maatregelen zijn vele gesprekken gevoerd met Italiaanse deskundigen die daar gezien hun functie en dagelijkse werkzaamheden betrouwbare uitspraken over kunnen doen. Aan hen is de vraag voorgelegd hoe zij de effectiviteit dan wel toegevoegde waarde inschatten zowel van de verschillende onderdelen van die wetgeving, als van het antimaffiarecht in zijn geheel.

Welke onderdelen hebben veel dan wel weinig toegevoegde waarde en wat is daarvan de reden? (deelvraag 3.1)

Waar het gaat om het materieel strafrechtelijk instrumentarium, onderstrepen de geïnterviewde Italiaanse experts unaniem het belang van artikel 416bis cp. Zij zijn ook unaniem positief over de juridische vormgeving van deze bepaling en benadrukken dat de kracht van de bepaling hierin zit dat de drempel van strafbaarheid van het delict naar voren is gehaald én dat de bepaling zich richt op de organisatie zelf en niet alleen op het individuele lid daarvan. Vanuit de rechtspraak lijkt er geen behoefte te bestaan de norm te wijzigen. Men wijst erop dat de effectiviteit van de bepaling vooral afhangt van de toepassing ervan in concrete gevallen. De opmerkingen van de geïnterviewden sluiten aan bij het gegeven dat deze strafbepaling inmiddels ruim 40 jaar bestaat en de kern daarvan al die jaren geen fundamentele wijzigingen heeft ondergaan daar waar het de leden

1 tot en met 3 betreft. Uit de rechtspraak blijkt voorts dat de bepaling veelvuldig wordt toegepast.

In de wetenschap bestaat wel geregeld discussie over de open normen van artikel 416bis cp. Vaak gaan die discussies gepaard met interpretaties van de bestanddelen van die bepaling door de rechtspraak in concrete strafzaken.

Volgens alle geïnterviewde experts zijn ook de strafbepalingen die zien op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van facilitators onmisbaar en van grote toegevoegde waarde voor de bestrijding van maffiacriminaliteit.

Een intensiever debat – zowel onder wetenschappers als praktijkjuristen – betreft de externe deelneming; die discussie heeft voor Nederland om de eerdergenoemde redenen evenwel weinig betekenis. Datzelfde geldt voor het relatief beperkte wetenschappelijke debat over artikel 416ter cp. Dat debat ziet voornamelijk op de verhouding tussen artikel 416ter cp, 416bis 1 cp en externe deelneming. De geïnterviewde praktijkjuristen geven aan dat artikel 416ter cp in de praktijk vrij weinig toegepast wordt, omdat de betreffende situatie zich alleen kan voordoen in verkiezingstijd. Enkele geïnterviewden geven aan dat het lastig is iets te zeggen over de effectiviteit van die bepaling, omdat deze recent is gewijzigd. Het openbaar ministerie experimenteert nog met de huidige strafbaarstelling. Niettemin lijkt de bepaling wel van belang voor de aanpak van de maffia in vooral Zuid-Italië.

Waar het gaat om de procesrechtelijke onderdelen benadrukken alle geïnterviewde deskundigen de waarde en onmisbaarheid van de specialisatie binnen de opsporing en vervolging van de maffiacriminaliteit en de coördinatie en gegevensuitwisseling ten behoeve daarvan. Die waardering wordt bevestigd in gezaghebbende literatuur. Opvallend is dat de nationale antimaffiaprocurateur beschikt over de bevoegdheid om bij onderlinge conflicten opsporingsonderzoeken naar zich toe te trekken en formele aanwijzingen te geven maar dat hij daarvan nog nooit gebruik heeft gemaakt.

Enkele geïnterviewden bekritisieren wel de houding van officieren van justitie, die zich geregeld opstellen als crimefighters in maffiazaken en – in combinatie daarmee – de afwezigheid van een strikte scheiding tussen de carrières van officieren van justitie en rechters. In Italië bestaat geen voor maffiazaken formeel gespecialiseerde rechtspraak, maar daaraan lijkt ook geen behoefte te bestaan.

Ook de ruime mogelijkheden voor interceptie in maffiazaken worden door zowel praktijkjuristen als wetenschappers gezien als zeer effectief. Die opsporingsmethode maakt het immers mogelijk om van binnenuit informatie te vergaren over zeer afgeschermdde criminele samenwerkingsverbanden en netwerken. Advocaten en wetenschappers uiten niettemin wel kritiek op de volgens hen te weinig afgegrensde wetgeving waardoor politie en justitie over te vergaande bevoegdheden zouden beschikken. Tot op heden heeft de hoogste rechtspraak evenwel niet geleid tot een inperking van de wettelijke mogelijkheden.

Ook de kroongetuigenregeling wordt door de geïnterviewden om soortgelijke redenen als doeltreffend beoordeeld, vooral als aanvulling op de

interceptiebevoegdheden. Daarbij wordt de wettelijke begrenzing van de periode waarbinnen de kroongetuige moet verklaren door de meerderheid van de gesprekspartners positief gewaardeerd. Niettemin doen zich wel problemen voor in de toepassing van de regeling. Met name lijkt er een grote behoefte te bestaan aan goed opgeleide officieren van justitie en rechters die over specialistische kennis over maffiacriminaliteit beschikken. Hoewel onderdelen van de kroongetuigenregeling (en dan met name het beschermingsprogramma) volgens enkele geïnterviewde praktijkdeskundigen en wetenschappers wel vatbaar is voor verbetering, vinden momenteel geen fundamentele discussies plaats over deze regeling.

Waar het gaat om de procesrechtelijke bevoegdheden en instrumenten lopen de meningen het meest uiteen over de wenselijkheid om strafzittingen op basis van videoconferentie te houden. Dit verschil van mening ziet echter niet op de toegevoegde waarde of effectiviteit van die mogelijkheid; daarover is men het unaniem eens. De verschillende opvattingen hangen vooral samen met de voorkeur voor de fysieke aanwezigheid van de verdachte (een en ander ook wel in het licht van de kwaliteit van die zittingen en praktische of persoonlijke ervaringen met de toepassing van videozittingen in de praktijk). Daarbij staat met name de advocatuur kritischer tegenover de wenselijkheid van dit type strafzittingen dan de magistratuur.

Ook de verkorte procedure lijkt een belangrijke toegevoegde waarde te hebben voor de rechtspraktijk. Hoewel (recent) statistisch cijfermateriaal over het aantal verkorte procedures in maffiazaken ontbreekt, geven de geïnterviewde deskundigen aan dat in de praktijk zeer veel gebruik gemaakt wordt van deze procedure om de zeer langdurige reguliere strafzittingen te voorkomen.

Meer algemeen geven de geïnterviewde deskundigen aan dat de procesrechtelijke afwijkingen die deel uitmaken van het dubbele spoor effectief en onmisbaar zijn. Vooral magistraten vinden die ook gerechtvaardigd zolang die afwijkingen niet leiden tot een disproportionele beperking van het recht op verdediging. Zij vinden het daarom van groot belang dat er altijd een mogelijkheid van tegenspraak is ten aanzien van de bewijsbron en ten overstaan van de rechter. Op dit punt lijkt het (adversaire) Italiaanse procesrecht in uitgebreide mogelijkheden te voorzien. Advocaten zijn daarentegen kritisch en signaleren dat ook niet maffiagerelateerde strafzaken op basis van de afwijkende regels worden opgespoord, vervolgd en berecht.

De geïnterviewden zijn dus in grote meerderheid positief over de toegevoegde waarde van de verschillende strafrechtelijke en strafvorderlijke instrumenten. De verbeterpunten die zij voorstellen zien vooral op een algehele of gedeeltelijke herziening van de reguliere strafprocedure.

Het meeste debat over de in dit rapport behandelde onderdelen van het antimaffiarecht betreft de preventieve maatregelen. Tegelijkertijd stellen de geïnterviewde deskundigen unaniem dat de vermogensmaatregelen het meest

effectieve onderdeel daarvan zijn, en aldus een grote toegevoegde waarde hebben. De persoonsgerichte maatregelen hebben volgens hen daarentegen nauwelijks nog toegevoegde waarde in de bestrijding van maffiacriminaliteit en zijn in het onderhavige onderzoek derhalve ook niet uitgebreid besproken. Voor wat betreft de vermogensmaatregelen ziet de meer fundamentele kritiek op de vormgeving van de procedure en in het bijzonder de mate van rechtsbescherming.

Alle gesprekspartners is tot slot gevraagd naar de toegevoegde waarde en de actuele noodzaak van de antimaffiawet- en regelgeving als geheel. Zij gaven unaniem aan dat die wet- en regelgeving een toegevoegde waarde heeft in Italië en dat deze op dit moment ook nog noodzakelijk is. Zij benoemden wel een aantal aandachtspunten, zoals de hiervoor reeds signaleerde steeds verdere uitdijning van het toepassingsgebied ervan.

Naast wat deze experts vinden van de toegevoegde waarde van de antimaffiawetgeving, is een belangrijke indicatie voor de toegevoegde waarde ervan het feit dat het overgrote deel van die wetgeving inmiddels ruim 30 jaar bestaat. Onderdelen van die wetgeving zijn in de loop der tijd – mede naar aanleiding van jurisprudentie van het EHRM – aangepast en verbeterd, maar de onderliggende uitgangspunten zijn al die jaren overeind gebleven. Op basis daarvan kan men vanzelfsprekend niet vaststellen dat die wetgeving in positieve zin heeft bijgedragen aan een vermindering van maffiacriminaliteit, maar wel dat die wetgeving kennelijk enig nut heeft omdat er anders discussies waren ontstaan over een fundamentele herziening dan wel volledige afschaffing daarvan. Die discussies hebben niet plaatsgevonden; de debatten in de politiek en wetenschap betreffen steeds bepaalde specifieke onderdelen van de wetgeving, maar betreffen nooit het antimaffiarecht als geheel.

Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat het antimaffiarecht een totaal aan maatregelen behelst dat waarschijnlijk heeft geleid tot het succesvol terugdringen van maffiacriminaliteit, al kan niet worden vastgesteld in welke mate. Evenmin is geheel duidelijk wat de invloed van elk van de specifieke maatregelen op dat totale beeld is geweest. Op basis van gesprekken met deskundigen bestaat het beeld dat deze maatregelen in ieder geval hebben geleid tot het tegenhouden of beperken van de uitwassen van maffiacriminaliteit. Dat beeld wordt bevestigd door beschikbare cijfers die laten zien dat het aantal moorden sterk is gedaald in de periode waarin de belangrijkste antimaffiawetgeving werd aangenomen. Dit laat onverlet dat er nog sprake is van maffiacriminaliteit en dat niemand precies weet wat zich momenteel onder de oppervlakte afspeelt.

Wat zijn eventuele neveneffecten van de verschillende onderdelen van de betreffende wet- en regelgeving? (deelvraag 3.2)

De neveneffecten, waaronder in het licht van de vorige deelvraag wordt verstaan: de ongewenste effecten, laten zich niet voor alle onderdelen evengoed uitsplitsen. Op het totaal kan op basis van dit onderzoek vastgesteld worden dat de uitwassen van maffiacriminaliteit zijn verminderd, maar dat de maffia niet is verslagen en vooral meer onzichtbaar is geworden. Daarnaast blijkt ook dat de meer traditionele maffiaorganisaties op dit moment veel vertakkingen hebben in het buitenland. Op basis van statistische informatie of wetenschappelijke en beleidsanalyses kan niet worden aangetoond dat die ontwikkelingen een-op-een zijn toe te schrijven aan de implementatie van meer repressieve wetgeving en preventieve maatregelen. Ook is niet goed in kaart te brengen of het hier gaat om een waterbed-effect (verplaatsing van het fenomeen) of juist een olievlek (uitbreiding van het fenomeen). Het kan ook zijn dat die verschuivingen ongeacht het bestaan van die wetgeving zouden hebben plaatsgevonden.

Een neveneffect dat ziet op de strafvordering betreft de door enkele geïnterviewde experts genoemde te ruime inzet van opsporingsbevoegdheden op basis van een verdenking wegens artikel 416bis cp die vervolgens uitmondt in een vrijspraak. Er is evenwel geen (statistische) documentatie voorhanden die deze stelling ondersteunt of waaruit kan worden afgeleid hoe vaak die situatie zich voordoet.

Verder werd als bijzonder neveneffect van de verruimde interceptiebevoegdheden genoemd dat steeds meer criminele organisaties hebben ontdekt dat die bevoegdheden frequent worden ingezet. Daarmee lijkt een verschuiving te zijn ontstaan naar het gebruik van andere (en ook nieuwe technologische) communicatiekanalen.

De aangescherpte kroongetuigenregeling lijkt als neveneffect te hebben gehad dat de interne organisatiestructuur van (vooral) de Siciliaanse Cosa Nostra is veranderd.

Voorts kan als neveneffect worden gewezen op een vermoedelijk verhoogde druk op de strafrechtspleging door de vervolging en berechting van omvangrijke maffiazaken. Ook hier is de causale relatie echter niet in precieze cijfers uit te drukken.

Een bijzonder neveneffect betreft vervolgens de weerslag die ervaringen met het niet goed uitvoeren van wet- en regelgeving hebben op het maatschappelijk draagvlak. Door de geïnterviewden werd gewezen op de negatieve beeldvorming die ontstaat wanneer crimineel vermogen wordt afgepakt maar onvoldoende adequaat wordt beheerd of wanneer op basis van preventieve maatregelen vermogen wordt geconfisqueerd terwijl de betrokkene in de strafprocedure wordt vrijgesproken.

Voor het overige zijn geen significante neveneffecten gesignaleerd. Dat wil uiteraard niet zeggen dat die er niet zijn, maar die zijn in deze eerste verkenning niet als zodanig geïdentificeerd. Een verdere verkenning daarvan zou – eventueel per thema – onderwerp kunnen zijn van nader onderzoek.

4 In hoeverre bestaan de verschillende onderdelen van de betreffende wet- en regelgeving – of equivalenten daarvan – in de Nederlandse wet- en regelgeving?

Indien aanwezig in de Nederlandse wet- en regelgeving: wat zijn de belangrijkste verschillen met de Italiaanse wet- en regelgeving? (deelvraag 4.1)

Op het gebied van het strafprocesrecht en de preventieve maatregelen bestaan op onderdelen soortgelijke instrumenten (of: equivalenten) in de Nederlandse wet- en regelgeving. Die onderdelen betreffen de kroongetuigenregeling, de interceptiebevoegdheden, de mogelijkheid van strafzittingen op basis van videoconferentie en de toepassing van preventieve vermogensmaatregelen. De belangrijkste verschillen tussen de Italiaanse en Nederlandse varianten zijn de volgende.

Kroongetuigenregeling

Afgezet tegen de Italiaanse regeling, is de Nederlandse regeling minder strak gereguleerd. Dat wil zeggen dat in Nederland meer ruimte bestaat voor onderhandelingen tussen de kroongetuige en het openbaar ministerie dan in Italië. Het Nederlandse recht voorziet bovendien niet in een termijnstelling voor het afleggen van de verklaringen van de kroongetuige. Voorts is het beloningsmechanisme in Nederland minder krachtig aanwezig dan in Italië omdat Nederland – anders dan Italië – een ruimere straftoemettingsvrijheid toekent aan rechters. Ook kan de Italiaanse officier van justitie, anders dan de Nederlandse, geen toezeggingen doen over de bescherming van de kroongetuige; daarvoor is een bijzondere commissie in het leven geroepen.

De Nederlandse deskundigen die ervaring hebben met de kroongetuigenregeling, uiten in meerderheid scherpe kritiek op die regeling. Zij stellen unaniem dat de Italiaanse kroongetuigenregeling inspiratie biedt voor verbeteringen. Het gaat vooral om het aanscherpen van de toezeggingen aan kroongetuigen, en het ontwerpen van een op het Italiaanse recht geïnspireerde ‘take it or leave it’-situatie ten aanzien van de plaatsing in een beschermingsprogramma. Daarbij benadrukken zij dat het huidige beschermingsstelsel dringend verbeteringen behoeft.

Interceptiebevoegdheden

Italië en Nederland kennen beide relatief vergaande en moderne interceptiebevoegdheden. Deze omvatten dezelfde mogelijkheden en die regelingen wijken niet substantieel van elkaar af. De verschillen betreffen de omstandigheid dat het Italiaanse wetboek van strafrecht de specifieke misdrijven opsomt waarvoor de betreffende opsporingsbevoegdheden kunnen worden ingezet, terwijl Nederland de inzet van die bevoegdheden afhankelijk maakt van de

context van een klassieke opsporing of vroegsporing. Voorts is in Italië bij een voldoende verdenking van een delict genoemd in artikel 51 lid 3bis cpp het opnemen van vertrouwelijke communicatie in de woning mogelijk, indien de inzet van de bevoegdheid in het licht van het onderzoek 'noodzakelijk' is. Daarbij is het niet van belang of er informatie voorhanden is waaruit blijkt dat in die woning criminele activiteiten plaatsvinden. In Nederland is het opnemen van vertrouwelijke communicatie in de woning uitsluitend mogelijk indien het onderzoek dit 'dringend vordert' en er sprake is van verdenking van een misdrijf waarop de wet een maximumstraf van ten minste zes jaar of meer stelt (in het kader van vroegsporing; in geval van klassieke opsporing betreft het een maximumstraf van acht jaar of meer). Daaronder valt deelneming aan een criminele organisatie (art. 140 Sr). Hieruit volgt dat de grond om af luister- en opnameapparatuur te kunnen plaatsen in de woning mogelijk iets lichter is dan die in Nederland ('noodzakelijk voor het onderzoek' versus 'het onderzoek moet dit dringend vorderen'). In Nederland geldt voor het op afstand binnendringen in geautomatiseerde werken in de woning bovendien een interne toetsingsprocedure. Die kent Italië niet. Op basis van de genoemde verschillen lijkt de Italiaanse regeling officieren van justitie wellicht iets meer ruimte te bieden voor de inzet van de hackbevoegdheid, terwijl daarvoor minder waarborgen bestaan dan in Nederland.

Op de vraag of er in Nederland behoefte bestaat aan een verdere uitbreiding of verruiming van de interceptiebevoegdheden, antwoorden de Nederlandse deskundigen in grote meerderheid dat er geen behoefte bestaat aan een uitbreiding van de bevoegdheden die er reeds zijn. Zij benadrukken dat in geval een uitbreiding aan de orde zou komen, er sprake moet zijn van voldoende rechtswaarborgen voor de verdachte.

Strafzittingen op basis van videoconferentie

Zowel in Italië als in Nederland is wet- en regelgeving voorhanden op basis waarvan het voeren van een strafprocedure op basis van videoconferentie wordt gefaciliteerd. Daarvan wordt in Italië voor de afdoening van maffiacriminaliteit frequent gebruik gemaakt en het systeem is daarop ook in praktisch opzicht ingericht. In Nederland wordt daarvan veel minder frequent gebruik gemaakt en lijken er in praktisch opzicht ook verbeteringen mogelijk. Onder praktijkjuristen wordt zeer verschillend gedacht over de wenselijkheid van deze wijze van procesvoering. Er lijkt in Nederland in ieder geval wel behoefte te bestaan om te zoeken naar alternatieven die de veiligheidsrisico's en de daarmee samenhangende kosten van strafzaken tegen ernstige georganiseerde criminaliteit beperkt te houden. Het bouwen van beveiligde rechtbanken bij penitentiaire inrichtingen kan hieraan ook tegemoetkomen.

Preventieve (vermogens)maatregelen

Op dit moment is in Nederland het voorstel voor de Wet confiscatie criminele goederen aanhangig. Die ziet op de introductie van de mogelijkheid crimineel vermogen te confisqueren zonder dat daar een strafrechtelijke veroordeling aan voorafgaat.

Bij het ontwerpen van een wetsvoorstel terzake liet het Nederlandse Ministerie van Justitie en Veiligheid zich voorlichten over de Italiaanse vermogensmaatregelen. In het wetsvoorstel kiest de Minister evenwel niet voor de Italiaanse weg, maar voor een (volledige) 'in rem'-procedure. De voorgestelde regeling houdt kort gezegd in dat de overheid goederen van een persoon die afkomstig zijn uit enig misdrijf kan confisqueren. Het belangrijkste verschil met de Italiaanse regeling is dat de gevaarlijkheid van de persoon daarbij geen rol speelt. Aangezien precies dit aspect tot zeer veel debat leidt in Italië, lijkt de uitdrukkelijke keuze voor een in rem-procedure in ieder geval opportuun.

Uit gesprekken met Nederlandse praktijkjuristen blijkt dat een grote meerderheid een uitgebreidere confiscatieregeling van toegevoegde waarde vindt, mits de proportionaliteit in concrete gevallen in acht wordt genomen en de vaststelling van het vermogen nauwkeurig geschiedt. Een aantal van hen merkt wel op dat veel van het criminele vermogen zich in het buitenland bevindt, hetgeen moeilijkheden zal blijven geven voor de ontneming. Het komt vooral aan op de internationale samenwerking met andere landen. Enkele gesprekspartners zijn van oordeel dat een uitgebreidere mogelijkheid voor inbeslagneming en confiscatie in Nederland bevorderlijk kan zijn voor de internationale samenwerking.

Indien niet aanwezig in de Nederlandse wet- en regelgeving: wat is de visie op die instrumenten van enkele Nederlandse experts? (deelvraag 4.2)

Artikel 416bis cp

Deelneming aan een maffiaorganisatie is als zodanig niet strafbaar gesteld in Nederland. Het Wetboek van Strafrecht kent wel een op het Italiaanse artikel 416 cp gelijkende strafbepaling. Dat is artikel 140 Sr, dat eveneens deelneming aan een (gewone) criminele organisatie strafbaar stelt. De opvattingen van Nederlandse experts over dit instrument, en dan met name de noodzaak van invoering van een dergelijke strafbepaling in Nederland, lopen uiteen. Dit laatste houdt ook wel verband met het verschil in beeld dat men heeft van wat onder 'maffiacriminaliteit' moet worden verstaan en in hoeverre maffiaorganisaties in de zin van artikel 416bis cp op grote schaal actief zijn in Nederland. Verder wijzen de geïnterviewde Nederlandse deskundigen erop dat de reikwijdte van artikel 140 Sr inmiddels zodanig ruim is dat deze voor de aanpak van de bedoelde criminele samenwerkingsverbanden en machtsstructuren reeds voldoende grondslag biedt en dat een nieuwe wettelijke bepaling niet nodig is. Het probleem lijkt veeleer te zijn dat artikel 140 Sr in de praktijk niet steeds of onvoldoende op die criminele samenwerkingsverbanden of machtsstructuren wordt toegepast. Eén van de oorzaken betreft de overbelasting van de strafrechtspleging.

Afgezien van de juridische en praktische mogelijkheden en onmogelijkheden van artikel 140 Sr lijkt in Nederland – anders dan in Italië – de gedachte dat men de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit het beste kan bestrijden door zowel bij de opsporing als de vervolging het netwerk centraal te stellen, niet erg op de voorgrond te staan. De geïnterviewde deskundigen lijken dat wel wenselijk te vinden.

Strafbaarstellingen voor facilitators

Het Nederlandse recht kent geen aansprakelijkheidsconstructie zoals die van de externe deelneming. Het betreft een aansprakelijkheidsconstructie die ook specifiek gebaseerd is op het Italiaanse eenheidsmodel. Ook artikel 416ter (het maffioos ronselen van stemmen) en artikel 416bis 1 cp (de strafverzwarende omstandigheid wegens begunstiging van een maffiaorganisatie door gebruikmaking van de maffiamethode) zijn specifiek voor het Italiaanse criminaliteitsbeeld geschreven en komen als zodanig niet voor in de Nederlandse wet- en regelgeving.

Bij de geïnterviewde Nederlandse deskundigen bestaat de indruk dat de Italiaanse bepalingen die zien op facilitators geen toegevoegde waarde hebben. Zij wijzen erop dat de Nederlandse rechtspraak, zoals reeds opgemerkt, artikel 140 Sr (maar ook art. 140a Sr en 11b Opiumwet) zeer ruim pleegt uit te leggen zodat hieronder ook reeds allerlei vormen van algemene deelneming worden begrepen, dan wel dat die aansprakelijkheid mogelijk is wanneer onze algemene deelnemingsregeling zou worden toegepast.

Strafmaat

Een opvallend verschil tussen de relevante Italiaanse en Nederlandse materieelrechtelijke strafbepalingen betreft de strafhoogte. De straffen op artikel 416bis cp en de aanverwante strafbepalingen voor medeplichtigheid zijn significant hoger dan de maximumstraf genoemd in artikel 140 Sr en soortgelijke Nederlandse aanverwante strafbepalingen. Daarbij komt dat Italië, in tegenstelling tot Nederland, werkt met een stelsel van bijzondere minimumstraffen. Nederland kent daarentegen een lange traditie van rechterlijke straftoemettingsvrijheid. Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat de wettelijke straf nog niets zegt over de werkelijke duur en tenuitvoerlegging van opgelegde straffen, noch over de effectiviteit daarvan.

Uit gesprekken met Nederlandse professionals blijkt dat er verschillend wordt gedacht over de behoefte om het Nederlandse stelsel aan te passen en dat men inschat dat er weinig draagvlak voor bestaat. Het (opnieuw) voeren van dat debat – eventueel over het invoeren van bijzondere minimumstraffen voor een beperkt aantal delicten – kan evenwel van belang zijn binnen de context van de beslissing tot vervolging van criminele samenwerkingsverbanden en voor de effectiviteit van beloningswetgeving in de vorm van de kroongetuigenregeling en eventueel ook procesafspraken.

Dubbel spoor

Nederland kent geen specifiek toegesneden bepalingen voor de opsporing, vervolging en berechting van de meest ernstige vormen van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. In Italië ligt het adversaire procesmodel ten grondslag aan de behoefte van het bestaan van dergelijke bepalingen. Het Nederlandse procesmodel gaat echter reeds uit van een meer inquisitoire procesvoering, waarbij het dossierbewijs rechtstreeks ten grondslag mag worden gelegd aan het vonnis. Dat bewijs heeft dus al een directe bewijswaarde tijdens het onderzoek ter

terechtstelling zodat daarvoor geen bijzondere voorzieningen behoeven te worden getroffen. Het Nederlandse stelsel kent ook geen lekenrechtspraak. Volgens de geïnterviewde deskundigen heeft een bijzondere rechtsgang voor zaken van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit geen toegevoegde waarde.

Verkorte procedure

Het Nederlandse strafprocesrecht kent eveneens niet de mogelijkheid van een verkorte procedure (in de zin van de Italiaanse *giudizio abbreviato*). Hoewel één van de geïnterviewden opmerkt dat het interessant zou kunnen zijn die modaliteit voor Nederland nader te verkennen, is de algemene inschatting dat die procedure niet veel toegevoegde waarde zal hebben naast de reeds ingezette ontwikkeling van procesafspraken die ongeveer dezelfde capaciteitsbesparing (kunnen) opleveren. Ofschoon er meer mogelijkheden zijn om de capaciteit in de strafrechtketen te vergroten, kan het invoeren van alternatieve, en in het bijzonder consensuele strafprocedures ertoe bijdragen dat bepaalde strafzaken sneller worden berecht zodat er meer capaciteit is voor de berechting van omvangrijke of ingewikkelde strafzaken. Strafprocedures op basis van procesafspraken zijn een voorbeeld van afdoening op basis van consensualiteit. De geïnterviewde deskundigen gaven in meerderheid aan dat het wenselijk is de wetgeving over procesafspraken zo mogelijk snel tot stand te brengen om capaciteit vrij te maken voor een meer netwerkgerichte strafrechtelijke aanpak van criminele samenwerkingsverbanden. Van belang is met name dat de wetgever daarbij een keuze maakt in de reikwijdte van procesafspraken. Op basis daarvan kunnen eventueel de mogelijkheden van een verkorte procedure worden afgetast om strafzaken betreffende georganiseerde criminaliteit effectiever af te doen.

Coördinatie en gegevensdeling binnen politie en justitie

Hoewel sprake is van een grote mate van specialisatie binnen de Nederlandse Politie en het Landelijk en Functioneel Parket inzake de opsporing en vervolging van ernstige georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, is er – in tegenstelling tot Italië – geen sprake van een landelijke coördinatie van de binnenkomende en op te werken informatie- en zaakstromen. Ook binnen het openbaar ministerie is geen sprake van een landelijk gecoördineerde gegevensdeling.

Meerdere gesprekspartners die werkzaam zijn bij de politie en het openbaar ministerie stellen dat sprake is van een gefragmenteerde aanpak van de georganiseerde misdaad, met name waar het gaat om de samenwerking tussen politie en FIOD, en andere samenwerkingsstructuren. De deskundigen zijn in het algemeen wel positief over de goede informatievoorzieningen en mogelijkheden voor gegevensdeling binnen de politie. Ook de gegevensdeling binnen de thematische samenwerkingsstructuren zelf wordt gewaardeerd. De meeste geïnterviewden gaven aan een verdere verkenning van een vorm van (landelijke) coördinatie op binnenkomende zaakstromen en gegevensdeling van toegevoegde waarde te vinden.

Eindconclusies

Aan de basis van de Italiaanse antimaffia wet- en regelgeving ligt een uitvoerige bestudering van het fenomeen van de Siciliaanse maffia ten grondslag. Het waren de uitwassen van dit fenomeen waardoor men zich bewust werd van de strafwaardigheid van de maffia. Die uitwassen noopten tot een onderzoek naar de kenmerken, omvang en aard ervan. Die studie bracht de indicatoren in beeld die bepalen wanneer men kan spreken van 'maffiacriminaliteit' of een 'maffiaorganisatie'. Die indicatoren zijn via rechtspraak verder uitgekristalliseerd en werden onderdeel van de juridische definitie van maffiacriminaliteit in artikel 416bis cp. De bestrijdingsstrategie richtte zich vervolgens op het zo effectief en volledig mogelijk ontmantelen van die maffiaorganisaties.

Vele jaren en wetswijzigingen verder kunnen we nu vaststellen dat die strategie op dit moment bestaat uit de vier volgende componenten:

1. Een juridische afbakening van het fenomeen;
In een strafbaarstelling die in het bijzonder de werkwijze van die organisaties definieert, aangevuld met afzonderlijke strafrechtelijke aansprakelijkheidsconstructies die alle vormen van het faciliteren van die organisaties tot onderwerp hebben.
2. Een zo optimaal mogelijk ingerichte strafprocedure voor de opsporing, vervolging en berechting van die strafbare feiten door:
 - in te zetten op het zoveel mogelijk verkrijgen van informatie over maffiaorganisaties, onder andere door middel van ruime mogelijkheden voor interceptie en door middel van informatie van binnenuit verschaft door kroongetuigen;
 - het verruimen van de termijnen voor de opsporing;
 - het landelijk coördineren van de vervolging alsmede strafrechtelijk relevante gegevensstromen;
 - het effectief berechten van maffiaorganisaties met toepassing van een meer inquisitoir bewijsrecht, uitsluiting van lekenrechtspraak, strafprocedures op basis van videoconferenties, en toepassing van vooral de verkorte strafprocedure.
3. Een sterk repressieve sanctionering van veroordeelden door minimumstraffen en een beloningsmechanisme dat verdachten en veroordeelden moet prikkelen om mee te werken met justitie.
4. Het treffen van maffiaorganisaties in de reden van hun bestaan door het bij voorkeur zo vroeg mogelijk afnemen van hun illegale vermogens.

Deze Italiaanse aanpak leidt tot een vijftal bevindingen voor het Nederlandse debat over de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

1. De eerste bevinding ziet op het startpunt van de aanpak en betreft het nader bestuderen van de ondermijnende criminaliteit in Nederland om een voldoende nauwkeurige definitie van het te bestrijden fenomeen te kunnen formuleren.

Ondermijnende criminaliteit betreft vrij algemeen de verstrengeling tussen onderwereld en bovenwereld, maar kan een veelheid aan gedragingen omvatten, van de min of meer inwisselbare rollen van facilitators tot de (vermoedelijk) meer vaste criminele machtsstructuren die daarachter zitten. Het is daarbij vooral van belang om de vraag te beantwoorden of, en zo ja, in hoeverre die criminele machtsstructuren of samenwerkingsverbanden juridisch te kwalificeren zijn als criminele organisaties in de zin van artikel 140 lid 1 Sr. Indien dat niet het geval is, moet in kaart worden gebracht wat nu de specifieke kenmerken zijn waardoor die machtsstructuren dan wel samenwerkingsverbanden (en ook facilitators daarvan) in materieel strafrechtelijk opzicht niet met succes vervolgd kunnen worden op basis van de bestaande strafbepaling(en). Indien bijvoorbeeld het bestanddeel oogmerk van het plegen van misdrijven veelal niet kan worden bewezen, dan is er aanleiding om te verkennen hoe een meer toegesneden strafbepaling vorm zou moeten krijgen. Een en ander vergt derhalve een nadere bestudering van de juridische reikwijdte van artikel 140 lid 1 Sr. Dit artikel heeft in Nederland vermoedelijk een ruimere reikwijdte dan de Italiaanse equivalent van artikel 416 cp.

2. Voorzover er in materieel strafrechtelijk opzicht geen leemten bestaan in de wetgeving, bestaat er in beginsel geen aanleiding om een nieuwe strafbepaling te ontwerpen. Wanneer er weliswaar sprake is van een adequate strafbaarstelling, maar toch de wens bestaat om omwille van de ernst of strafwaardigheid wettelijk te differentiëren, kan echter nagedacht worden over de totstandbrenging van een gekwalificeerd delict. Dat veronderstelt dat de constitutieve elementen die een bepaald type criminele organisatie strafwaardiger maken, bij aanwezigheid van bijvoorbeeld een maffiamethode, bewezen moeten worden. Daarvan kan een zeker generaal preventief effect uitgaan, zeker wanneer daaraan een hoger strafmaximum wordt verbonden. Men kan ook denken aan een strafverzwarende omstandigheid, waarbij de ondermijnende context waarin een organisatie actief is, kan leiden tot een hoger strafmaximum. Dat veronderstelt wel dat ook die context op basis van bepaalde kenbare indicatoren moet worden vastgesteld, maar die hoeft dan niet te worden bewezen.

3. Indien de wens en noodzaak bestaat ondermijnende criminele samenwerkingsverbanden of machtsstructuren (effectiever) te ontmantelen, dan moet ook het strafprocesrecht die aanpak faciliteren en aanmoedigen. Het moet vooral voor het openbaar ministerie met het oog op het opportuniteitsbeginsel aantrekkelijk zijn om de beperkt beschikbare capaciteit in te zetten voor de strafrechtelijke vervolging van criminele netwerken en van personen die daarbij op basis van opsporingsinformatie in beeld zijn gekomen. In dit verband zouden de toereikendheid van de

strafmaat en de wenselijkheid van een eventuele bijzondere minimumstraf opnieuw ter discussie kunnen worden gesteld.

Het effectiever ontmantelen van criminele organisaties betekent voorts dat de autoriteiten – vanzelfsprekend steeds binnen de grenzen van de rechtsstaat – over een zo optimaal mogelijke informatiepositie moeten beschikken. De bestaande interceptiebevoegdheden leveren reeds veel zicht op criminele netwerken op. Wel bestaat er aanleiding om de kroongetuigenregeling te verbeteren. Daarbij kan inspiratie worden opgedaan uit de Italiaanse equivalent. Het beschermen van kroongetuigen en kwetsbare personen om hen heen verdient daarbij bijzondere aandacht.

4. In aansluiting op de verkrijging van gegevens en informatie, moet voorts zoveel mogelijk worden voorkomen dat relevante gegevens verloren gaan of dat bepaalde decentraal aanwezige informatie decentraal blijft en niet met elkaar in verbinding wordt gebracht. Op dit punt is het aan te bevelen een vorm van doorzettingsmacht – een nationale coördinerende autoriteit die indien nodig regie kan pakken over gegevens- en zaakstromen – te organiseren.
5. Indien sterker wordt ingezet op een netwerkgerichte aanpak, is meer capaciteit nodig voor de vervolging en berechting van omvangrijke strafzaken. Eén van de mogelijkheden om de capaciteit te vergroten is het invoeren van alternatieve, in het bijzonder consensuele strafprocedures. Een nieuwe ontwikkeling in de rechtspraak betreft het maken van procesafspraken. Onder praktijkjuristen bestaat grote behoefte aan een wettelijk kader. Afhankelijk van een eventuele wettelijke begrenzing van het toepassingsgebied van procesafspraken, bestaat ruimte voor een onderzoek naar de mogelijkheden voor een verkorte procedure naar Italiaans voorbeeld.

Afronding

Italië – door buitenlanders vaak het ‘land van de maffia’ genoemd – heeft in de jaren '90 een ernstige crisis doorgemaakt. De strijd tussen Staat en maffia heeft geleid tot een radicale omslag in het denken over zware georganiseerde, ondermijnende criminaliteit, en gaf de aanzet tot de in dit rapport beschreven innovatieve strategieën voor de aanpak ervan.

Opmerkelijk is dat de van oudsher cultureel, staatkundig en politiek sterk gefragmenteerde Italiaanse samenleving binnen relatief korte tijd in staat is gebleken een front te vormen tegen de zeer ernstige uitwassen van deze vorm van ondermijning. Het maatschappelijk draagvlak om op te treden tegen maffiacriminaliteit, dat destijds noodzakelijk was om het fenomeen in te dammen, bestaat ook nu nog steeds. Naast de littekens van het geweld uit de jaren '90 speelt ook de invloed van beeldvorming door de overheid voor dat maatschappelijk draagvlak een belangrijke rol: Italië viert haar successen op de georganiseerde misdaad groots, zo bleek recent ook uit de immense nationale en internationale media-aandacht over de aanhouding van maffiabaas Matteo Messina Denaro.

Ondermijning geschiedt sluimerend en veelal op onzichtbare wijze. Geleidelijk aan lijkt ook de Nederlandse samenleving telkens haar grenzen van acceptatie te verleggen. Wat jaren geleden nog als schokkend werd ervaren, levert nu veelal minder heftige reacties op terwijl de uitingsvormen van ondermijning toch steeds extremer zijn geworden. De vraag of Nederland afstevent op een crisis in de proporties zoals die tijdens de Italiaanse jaren van lood bestond, kan hier niet worden beantwoord. Wel is vast te stellen dat maffia-achtige organisaties ook hier wortelen en uitbreiden. Daarmee is de vraag hoe daartegen effectief kan worden opgetreden relevant. Door ons rechtsvergelijkend te informeren kan wellicht een crisis als in Italië zijn af te wenden. De Italiaanse ervaringen laten zien dat daarbij niet alleen de inhoud van de bestrijdingsstrategie van belang is, maar ook de vorm van communicatie naar en met de samenleving. Het maatschappelijk draagvlak is voor de strafrechtelijke aanpak cruciaal. Hoe interessant de bevindingen uit een studie naar dit aspect ook mogen zijn, het onderhavige onderzoek moet hier zijn grens vinden.

Geraadpleegde literatuur

Abraham, Van Dijk & Hofstra 2021

M. Abraham, B. van Dijk & D. Hofstra, *Aanpak georganiseerde drugscriminaliteit. Een terugblik op 25 jaar beleid en uitvoering*, WODC 2021.

Amarelli 2017

G. Amarelli, *La contiguità politico-mafiosa. Profili politico-criminali, dommatici ed applicativi*, Rome: DIKE Giuridica Editrice 2017.

Amarelli 2014

G. Amarelli, 'La riforma del reato di scambio elettorale politico-mafioso', in *Diritto Penale Contemporaneo*, 5 maart 2014.

Andretta 2005

M. Andretta, 'I corleonesi e la storia della mafia. Successo, radicamento e continuità', *Meridiana* 2005, p. 211-232.

Antolisei 1966

F. Antolisei, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, Vol. II, Milaan: Giuffrè Editore 1966.

Apollonio 2014

A. Apollonio, 'Sacra Corona Unita and 'Ndrangheta: structural differences of organized crime', in: N. Serenata (red.), *The 'Ndrangheta and Sacra Corona Unita: the History, Organization and Operations of Two Unknown Mafia Groups*, Cham: Springer 2014, p. 133-145.

Arlacchi & Ryle 1988

P. Arlacchi & M.H. Ryle, *Mafia Business: The Mafia Ethic and the Spirit of Capitalism*, New York: Oxford University Press 1988.

Balsamo 2020

A. Balsamo, 'Misure di prevenzione patrimoniali. Profili processuali', in: E. Mezzetti & L. Lupária Donati, *La legislazione antimafia*, Turijn: Zanichelli Editore 2020, p. 760-801.

Balsamo 2012

A. Balsamo, 'Sul patto elettorale politico-mafioso vent'anni dopo. Poche certezze, molti dubbi', *Cassazione penale* 2012, p. 3756 e.v.

Balsamo 2010

A. Balsamo, 'Le misure di prevenzione patrimoniali come modello di "processo al patrimonio". Il rapporto con le misure di prevenzione personali', in: A. Balsamo, V. Contrafatto & G. Nicastro (red.), *Le misure patrimoniali contro la criminalità organizzata*, Milaan: Giuffrè Editore 2010, p. 33-57.

Barbuto 2006

G. Barbuto, *Il nuovo giuridizio abbreviato*, Milaan: Giuffrè Editore 2006.

Bartoli, Pelissero & Seminara 2021

R. Bartoli, M. Pelissero & S. Seminara, *Diritto penale. Lineamenti di parte speciale*, Turijn: Giappichelli Editore 2021.

Borgobello 2013

M. Borgobello, *L'eccezione di utilizzabilità delle intercettazioni*, Turijn: Giappichelli Editore 2013.

Brinkhoff 2022

S. Brinkhoff, 'Nederland narcostaat 2.0', *Ars Aequi* 2022, AA20220466.

Buisman e.a. 2017

S.S. Buisman, T. Kooijmans, I.E.M.M. Haenen, J.W. Ouwerkerk & A.C.M. Spapens, *Inbeslagneming en confiscatie van crimineel vermogen: een rechtsvergelijkend onderzoek naar de samenwerking inzake beslag en confiscatie in Duitsland, Engeland, Ierland en Italië*, WODC: 2017.

Cafiero de Raho, Magliocco & Barbera 2021

F. Cafiero de Raho, G. Magliocco & A. Barbera, *Il contrasto alla criminalità organizzata. Attori e strumenti*, Rome: Laurus Robuffo 2021.

Cassibba 2020

F. Cassibba, 'Le indagini e gli strumenti eccezionali di investigazione', in: E. Mezzetti & L. Lupária Donati, *La legislazione antimafia*, Bologna: Zanichelli Editore 2020, p. 423-478.

Catino 2020

M. Catino, 'Italian Organized Crime since 1950', *Crime and Justice* 2020, p. 69-140.

Catino 1997

M. Catino, 'La mafia come fenomeno organizzativo', *Quaderni di sociologia* 1997, p. 83-98.

Cavallaro 2004

L. Cavallaro, *Il modello mafioso e la società globale*, Rome: Manifestolibri 2004.

Cerami 2011

R. Cerami, *Concorso esterno in associazione di tipo mafioso*, Milaan: Giuffrè Editore 2011.

Chiaese 2021

R. Chiaese, *Codice di procedura penale esplicito*, Napels: Edizione Giuridiche Simone 2021, p. 373.

Chinnici 2014

D. Chinnici, 'Sulla testimonianza del Presidente della Repubblica nel procedimento sulla c.d. Trattativa Stato-mafia', *Archivio Penale* 2014 (online).

Ciconte 2011

E. Ciconte, *'Ndrangheta*, Soveria Mannelli: Rubettino Editore 2011.

Cimmino 2019

A. Cimmino, *Le misure patrimoniali antimafia: tra norme interne e prospettive sovranazionali*, Milaan: Key Editore 2019.

Conso & Grevi 2020

G. Conso & V. Grevi (bew. door M. Bargis), *Compendio di procedura penale*, Milaan: Wolters Kluwer 2020.

Consulich 2020

F. Consulich, 'Misure di prevenzione personali tra Costituzione e Convenzione', in: E. Mezzetti & L. Lupária Donati, *La legislazione antimafia*, Bologna: Zanichelli Editore 2020, p. 589-637.

Cordero 2012

F. Cordero, *Procedura penale*, Milaan: Giuffrè Editore 2012.

Dalla Chiesa 2017

N. Dalla Chiesa, 'Defining the Mafia; Between Sociology and Law', in: S. Carnevale, S. Forlati, O. Giolo e.a. (red.), *Redefining Organised Crime: A Challenge for the European Union?*, Oxford: Hart Publishing 2017, p. 225-250.

Dalla Chiesa 2006

N. Dalla Chiesa, *Le ribelli*, Milaan: Melampo 2006.

De Blasis 2020

S. De Blasis, 'La circostanza aggravante del metodo e del fine per reati connessi ad attività mafiose. L'attenuante della "dissociazione attuosa"', in: E. Mezzetti & L. Lupária Donati, *La legislazione antimafia*, Bologna: Zanichelli Editore 2020, p. 178-203.

De Boer 2022

S. De Boer, *Mafiopoli. Een zoektocht naar de 'Ndrangheta, de machtigste maffia van Italië*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam 2022.

De Gioia & Ettore Gassani 2020

V. de Gioia & G. Ettore Gassani, *Codice antimafia e delle misure di prevenzione*, Piacenza: La Tribuna 2020.

De Hoon, Hirsch Ballin & Bollen 2020

A.M. de Hoon, M.F.H. Hirsch Ballin & S.G.M.J. Bollen, *De verdachte in beeld. Eisen en waarborgen voor het gebruik van videoconferentie ten aanzien van de verdachte in het Nederlandse strafproces in rechtsvergelijkend perspectief*, WODC 2020.

De Stefano 2010

B. De Stefano, *L'Italia del Pizzo e delle Mazzette: Tra Corruzione e Violenza, la Fotografia di un Paese Ostaggio della Criminalità Organizzata*, Rome: Newton Compton Editori 2010.

De Wilde 2022

B. de Wilde, 'De toelaatbaarheid en wenselijkheid van berechting met aanwezigheid van procesdeelnemers via een videoverbinding', *Tijdschrift Modernisering Strafvordering* 2022, afl. 1, p. 3-10.

Di Cagno & Natoli 2004

G. Di Cagno & G. Natoli, *Cosa Nostra ieri, oggi, domani*, Bari: Edizione Dedalo 2004.

Di Figlia 2008

M. Di Figlia, 'Mafia e Nuova Politica Fascista', *Meridiana* 2008, p. 15-32.

Di Fiore 2021

G. Di Fiore, *La Camorra e le Sue Storie: La Criminalità Organizzata a Napoli dalle Origini alle Paranze dei Bimbi*, Turijn: Utet 2021.

Dickie 2014

J. Dickie, *Mafia Republic: Italy's Criminal Curse: Cosa Nostra, Camorra and 'Ndrangheta from 1946 to the present*, Londen: Sceptre 2014.

Dickie 2004

J. Dickie, *Cosa Nostra. De geschiedenis van de Siciliaanse maffia*, Antwerpen: Standaard Uitgeverij 2004.

Diddi 2017

A. Diddi, 'Genesi e metamorfosi della partecipazione a distanza dell'imputato', *Giurisprudenza italiana* 2017, p. 2279.

Dolcini & Gatta 2015

E. Dolcini & G.L. Gatta, *Codice penale commentato*, vol. II, Milaan: Ipsoa 2015.

Duggan 1986

C. Duggan, *La mafia durante il fascismo*, Soveria Mannelli: Rubettino Editore 1986.

Falcone & Padovani 1998

G. Falcone & M. Padovani, *Cose di cosa nostra*, Milaan: RCS Libri 1998.

Falcone & Turone 1983

G. Falcone & G. Turone, 'Tecniche di indagine in materia di mafia, riflessioni ed esperienze sul fenomeno mafioso', *Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura* 1983, p. 83-117.

Ferioli & Caianiello 2018

M.L. Ferioli & M. Caianiello, 'Collaboration with Justice in Italy', in: 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*, Den Haag: Eleven International Publishing 2018, p. 251-309.

Fiandaca & Musco 2019

G. Fiandaca & E. Musco, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna: Zanichelli Editore 2019.

Fianda & Musco 2010

G. Fiandaca & E. Musco, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna: Zanichelli Editore 2010.

Filippi 2005

L. Filippi, 'La confisca di prevenzione: un'anomalia tutta italiana', *Diritto penale e processo* 2005, p. 269-273.

Filippi & Cortesi 2011

L. Filippi & M.F. Cortesi, *Il codice delle misure di prevenzione*, Turijn: Giappichelli 2011.

Finocchiaro 2020

S. Finocchiaro, 'La confisca e il sequestro di prevenzione', in: E. Mezzetti & L. Lupária Donati, *La legislazione antimafia*, Bologna: Zanichelli Editore 2020, p. 676-715.

Finocchiaro 2017

S. Finocchiaro, 'La riforma del Codice Antimafia (e non solo): uno sguardo d'insieme alle modifiche appena introdotte', *Diritto Penale Contemporaneo*, 3 oktober 2017, archiviodpc.dirittopenaleuomo.org.

Fondaroli 2007

D. Fondaroli, *Le ipotesi speciali di confisca nel sistema penale. Ablazione patrimoniale, criminalità economica, responsabilità delle persone fisiche e giuridiche*, Bologna: Bononia University Press 2007.

Forgione 2008

F. Forgione, *'Ndrangheta. Boss, luoghi e affari della mafia più potente al mondo*, Milaan: Baldini Castoldi Dalai 2008.

Fragasso 2023

B. Fragasso, 'Mancata impugnazione nel giudizio abbreviato e riduzione di un sesto della pena a seguito della riforma Cartabia: i tribunali di Milano e di Vasto escludono la rimessione in termini', 14 febbraio 2023, sistemapenale.it.

Gallo 1996

E. Gallo, 'Misure di prevenzione', in: *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XX, Rome 1996.

Gambetta 1993

D. Gambetta, *The Sicilian Mafia. the Business of Private Protection*, Harvard University Press: Cambridge, Mass. and London 1993.

Gatta 2023

G.L. Gatta, 'Procedibilità a querela e arresto in flagranza: considerazioni sul disegno di legge Nordio', sistemapenale.it, 22 febbraio 2023.

Grandi 2017

C. Grandi, 'The Notion of Mafia in Italian Criminal Legislation and Case Law', in: S. Carnevale, S. Forlati, O. Giolo e.a. (red.), *Redefining Organised Crime: A Challenge for the European Union?*, Oxford: Hart Publishing 2017, p. 267-292.

Grandi 2016

C. Grandi, 'The contribution of Italian case law in defining the notion of "mafia"', lalegislazionepenale.eu, 28 november 2016.

Gratteri & Nicaso 2022

N. Gratteri & A. Nicaso, *Fuori dai confini. La 'ndrangheta del mondo*, Milaan: Mondadori 2022.

Gratteri & Nicaso 2021

N. Gratteri & A. Nicaso, *Fratelli di sangue. Storie, boss e affari della 'ndrangheta, la mafia più potente del mondo*, Cosenza: Pellegrini Editore 2021.

Ingroia 1993

A. Ingroia, *L'associazione di tipo mafioso*, Milaan: Giuffrè 1993.

Insolera 2019

P. Insolera, 'Art. 416-ter c.p. Scambio elettorale politico mafioso: storia di una fattispecie senza pace', *Diritto Penale Contemporaneo*, 26 september 2019.

Insolera & Guerini 2019

G. Insolera & T. Guerini, *Diritto penale e criminalità organizzata*, Pisa: Giappichelli Editore 2019.

Insolera 1996

G. Insolera, *Diritto penale e criminalità organizzata*, Bologna: Il Mulino 1996.

Kesteloo 2023

A.N. Kesteloo, *Strafbare deelneming aan criminele organisaties*, Deventer: Wolters Kluwer 2023.

Kesteloo 2011

A.N. Kesteloo, *Deelneming aan een criminele organisatie. Een onderzoek naar de strafbaarstelling in artikel 140 Sr* (diss. Heerlen), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011.

Korf e.a. 2018

D.J. Korf, S.J. Luijck & M.E. de Meijer, *Criminele samenwerkingsverbanden. Ontwikkelingen in aanpak en duiding van effectiviteit*, WODC: 2018.

Kruisbergen & Madarie 2019

E. Kruisbergen & R. Madarie, 'Transitcriminaliteit en logistieke knooppunten in Nederland', *Justitiële Verkenningen* 2019, p. 29-51.

La Spina 2017

A. La Spina, 'The Organisational Features of Organised Crime: The Mafia as a Professional Bureaucracy', in: S. Carnevale, S. Forlati, O. Giolo e.a. (red.), *Redefining Organised Crime: A Challenge for the European Union?*, Oxford: Hart Publishing 2017, p. 251-266.

Lorusso 2017

S. Lorusso, 'Dibattimento a distanza vs "autodifesa?"', *Diritto Penale Contemporaneo*, 17 mei 2017.

Loschiavo 1933

G.G. Loschiavo, *Il reato di associazione per delinquere nelle province siciliane*, Selci Umbro: Pliniana 1933.

Lozzi 2011

G. Lozzi, *Lezioni di procedura penale*, Turijn: Giapichelli Editore 2011.

Lupária Donati 2020

L. Lupária Donati, 'Linee del 'modello' processuale differenziato per l'accertamento dei reati di mafia', in: E. Mezzetti & L. Lupária Donati, *La legislazione antimafia*, Bologna: Zanichelli Editore 2020, p. 383-406.

Lupo 2004

S. Lupo, *Storia della mafia. Dalle origine ai giorni nostri*, Rome: Donzelli Editore 2004.

Maiello 2019

V. Maiello, *Il concorso esterno tra indeterminatezza legislativa e tipizzazione giurisprudenziale. Raccolta di scritti*, Turijn: G. Giappichelli Editore 2019.

Maiello 2009

V. Maiello, 'Concorso esterno in associazione mafiosa: la parola passi alla legge', in: *Cassazione Penale* 2009, p. 1352-1367.

Maiello 2003

V. Maiello, 'Una "judge-made law" italiana: l'affermata punibilità, ex art. 110 e 416bis cp, del candidato alle elezioni che promette favori alla mafia in cambio di voti', *Foro italiano* 2003, II, p. 682-698.

Mantovani 2017

F. Mantovani, *Diritto penale. Parte generale*, Padova: CEDAM 2017.

Manunza 1994

E.R. Manunza, 'De bescherming van kroongetuigen in Italië', in: P.J.P. Tak (red.), *Bespiegelingen omtrent de kroongetuige*, Arnhem: Gouda Quint 1994, p. 37-64.

Manzella 2019

P. Manzella, *The Words of (Italian) Labour Law*, Modena: Adapt University Press 2019.

Manzione 2019

D. Manzione (red.), *La tutela dei testimoni e dei collaboratori di giustizia*, Milaan: Giuffrè Francis Lefebvre 2019.

Marafioti 2023

L. Marafioti, 'Trojan horse: spiragli di retromarcia legislativa', *Questione Giustizia* 2023.

Maresca 2019

C. Maresca, *Manuale di legislazione antimafia. Diritto sostanziale e processuale*, Milaan: Rogiosi Editore 2019.

Marinucci, Dolcini & Gatta 2019

G. Marinucci, E. Dolcini & G.L. Gatta, *Manuale di Diritto Penale. Parte Generale*, Milaan: Giuffrè Francis Lefebvre 2019.

Massari 2014

M. Massari, 'The Sacra Corona Unita: Origins, Characteristics and Strategies', in: N. Serenata (red.), *The 'Ndrangheta and Sacra Corona Unita: the History, Organization and Operations of Two Unknown Mafia Groups*, Cham: Springer 2014, p. 101-116.

Maugeri 2008

A.M. Maugeri, 'La riforma delle sanzioni patrimoniali: verso un'actio in rem?', in: O. Mazza & F. Viganò (red.), *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*, Turijn: Giappichelli 2008, p. 129-185.

Menditto 2016

F. Menditto, 'Presente e futuro delle misure di prevenzione (personali e patrimoniali): da misure di polizia a prevenzione della criminalità da profitto', *Diritto Penale Contemporaneo*, 23 mei 2016, penalecontemporaneo.it.

Merenda & Visconti 2020

I. Merenda & C. Visconti, 'Metodo mafioso e partecipazione associativa nell'art. 416bis c.p. tra teoria e diritto vivente', in: E. Mezzetti & L. Lupária Donati (red.), *La legislazione antimafia*, Turijn: Zanichelli Editore 2020, p. 37-69.

Merenda 2016

I. Merenda, 'La rilevanza del metodo mafioso nel nuovo art. 416ter c.p.: la Cassazione alla ricerca del "compromesso" interpretativo', *Cassazione Penale* 2016, p. 522-532.

Mezzetti & Lupária Donati 2020

E. Mezzetti & L. Lupária Donati, *La legislazione antimafia*, Turijn: Zanichelli Editore 2020.

Militello 2020

V. Militello, 'La "lotta" alla criminalità organizzata', *Rivista italiana di diritto e procedura penale* 2020, p. 773-803.

Militello 2019

V. Militello, A. Spina, A. Magniaracina, L. Siracusa, *I traffici illeciti nel Mediterraneo. Persone, stupefacenti, tabacco*, Turijn: Giappichelli Editore 2019.

Mittica 2018

F.R. Mittica, 'Novità sulla videoconferenza nel processo penale', *Processo Penale e Giustizia* 2018, p. 945-954.

Monnier 1862

M. Monnier, *La Camorra: Notizie Storiche Raccolte e Documentate*, Florence: Editore G. Barbera: 1862.

Montalbano 1953

G. Montalbano, 'La mafia', *Nuovi Argomenti* 1953, nr. 5.

Nanula 2015

G. Nanula, *La lotta alla mafia: strumenti giuridici, strutture di coordinamento, legislazione vigente*, Milaan: Giuffrè Editore 2015.

Nisco 2018

A. Nisco, 'Italy', in: L.J.J. Peters (red.), *Acting Together in Crime. A Comparative Analysis of Joint Perpetration of and Assistance to Criminal Offences under French, German, Austrian and Italian Criminal Law in light of five Dutch Supreme Court Cases*, Den Haag: Boom Uitgevers 2018, p. 135-153.

Orlandi 2020

R. Orlandi, 'Una giustizia penale a misura di nemici?', *Rivista italiana di diritto e procedura penale* 2020, p. 715-744.

Palazzolo & Prestipino 2009

S. Palazzolo & M. Prestipino, *Il codice Provenzano*, Roma-Bari: Editori Laterza 2009.

Panzavolta & Flor 2015

M. Panzavolta & R. Flor, 'A Necessary Evil? The Italian "Non-Criminal System" of Asset Forfeiture', in: J.P. Rui & U. Sieber (red.), *Non-Conviction Based Confiscation in Europe*, Berlijn: Duncker & Humblot 2015, p. 111-150.

Paoli 2003

L. Paoli, *Mafia Brotherhoods: organised crime, Italian Style*, New York: Oxford University Press 2003.

Parlato 2022

L. Parlato, 'Il ruolo dei collaboratori di giustizia previsti dal c.d. modello Falcone', in: C. Conti (red.), *Criminalità mafiosa: memoria e cultura della legalità*, Milaan: Giuffrè Francis Lefebvre 2022, p. 133-159.

Peters 2020

L.J.J. Peters, 'Interne en externe deelneming aan een criminele (maffia)organisatie', *NTS* 2020, afl. 5.

Peters 2018

L.J.J. Peters, *Dealen met ondermijningsdelicten. Naar een efficiënte strafprocedure voor ondermijnende criminaliteit*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Peters 2012

L.J.J. Peters, *Vonnisafspraken in strafzaken. Een rechtsvergelijkende studie naar een vorm van onderhandelingsjustitie in Italië, Duitsland en Frankrijk*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012.

Peters 2008

L.J.J. Peters, 'Over cappuccino en waarheidsvinding in Italië', in: J.H. Crijns, P.P.J. van der Meij & J.M. ten Voorde, *De waarde van waarheid in het strafrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2008, p. 163-180.

Peters & Mastrojeni 2010

L.J.J. Peters & M. Mastrojeni, 'Judicial activism in Italy: conflicting state powers', in: L.E. de Groot-Van Leeuwen & W. Rombouts (red.), *Separation of Powers in Theory and Practice. An International Perspective*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2010, p. 189 e.v.

Peters & Vanzan 2022

L.J.J. Peters & S. Vanzan, 'Het verzwaarde Italiaanse detentieregime als voorbeeld voor de Nederlandse maffiabestrijding', *NTS* 2022, p. 213-221.

Picciotto 2019

G. Picciotto, *La Nuova Disciplina Antimafia: Guida pratica al D.Lgs. 159/2011*, Napels: Edizioni Giuridiche Simone 2019.

Pirone 2021

P. Pirone, *La storia della mafia siciliana prima parte*, Kopenhagen: Saga Egmont 2021.

Pomanti 2017

P. Pomanti, 'Principio di tassatività e metamorfosi della fattispecie: l'art. 416 bis c.p', *Archivio Penale* 2017, nr. 1, p. 1-45.

Puglia 1930

G.M. Puglia, 'Il mafioso non è associato per delinquere', in: *Scuola Positiva* 1930, p. 452-457.

Pulitanò 2021

D. Pulitanò, *Diritto penale*, Turijn: Giappichelli Editore 2021.

Razzante 2020

R. Razzante, *Commentario al Codice Antimafia D.Lgs. 6 Settembre 2011 n 159 e successivi aggiornamenti*, Pisa: Pacini Editore 2020.

Rivello 2020

P. Rivello, 'La collaborazione con la giustizia', in: E. Mezzetti & L. Lupária Donati, *La legislazione antimafia*, Bologna: Zanichelli Editore 2020, p. 1167-1205.

Ruggiero 2015

G. Ruggiero, 'Amici e nemici nello Stato di prevenzione', in: C. Blengino (red.), *Stranieri e sicurezza. Riflessioni sul volto oscuro dello stato di diritto*, Editoriale scientifica 2015, p. 53-79.

Santino 1994

U. Santino, 'La mafia come soggetto politico. Ovvero: la produzione mafiosa della politica e la produzione politica della mafia', in: G. Fiandaca & S. Costantino (red.), *La mafia, le mafie tra vecchi e nuovi paradigmi*, Roma-Bari: Laterza 1994.

Scaglione 2013

A. Scaglione, 'The Italian Mafia: An Industry of Leisure', in: F.M. Lo Verde, I. Modi & G. Cappello, *Mapping Leisure across Borders*, Newcastle: Cambridge Scholars Publishing 2013.

Scaglione 2016

A. Scaglione, 'Cosa Nostra and Camorra, illegal activities and organizational structures', *Global Crime* 2016, p. 60-78.

Schiattone 2018

P. Schiattone, *Il nuovo Codice Antimafia. Guida operativa alla riforma del Codice Antimafia (L. 17 ottobre 2017, n. 161)*, Piacenza: La Tribuna 2018.

Sciascia 1989

I. Sciascia, *A futura memoria (se la memoria ha un futuro)*, Milaan: Bompiani 1989.

Sergi 2017

A. Sergi, *From Mafia to Organised Crime. A Comparative Analysis of Policing Models*, Cham: Palgrave MacMillan 2017.

Sgura 2022

P. Sgura, 'La normativa premiale antimafia: dall'art. 416-bis 1 c.p. alla collaborazione di giustizia', *Rivista di informazione giuridica*, 4 februari 2022, rivista.camminodiritto.it.

Siracusano 2022

F. Siracusano, 'La tassativizzazione delle fattispecie di pericolosità per la sicurezza pubblica tra paradigmi convenzionali e garanzie costituzionali', *Archivio Penale*, Fasc. 1 (Web), 2022.

Spagnolo 1997

G. Spagnolo, *L'associazione di tipo mafiosa*, Padova: CEDAM 1997.

Spangher & Marandola 2019

G. Spangher & A. Marandola, *Commentario breve al Codice Antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, Milaan: Wolters Kluwer Italia 2019.

Sparagna 2015

R.M. Sparagna, 'Metodo mafioso e c.d. mafia silente nei più recenti approdi giurisprudenziali', *Diritto Penale Contemporaneo* 10 november 2015, penalecontemporaneo.it.

Squillaci 2013

E. Squillaci, 'Punti fermi e aspetti problematici nella riforma del reato di scambio elettorale politico-mafioso', *Archivio Penale* 2013, p. 951-966.

Tak 1994

P.J.P. Tak, *De kroongetuige en de georganiseerde misdaad*, Arnhem: Gouda Quint 1994.

Tak (red.) 1994

P.J.P. Tak (red.), *Bespiegelingen omtrent de kroongetuige*, Arnhem: Gouda Quint 1994.

Tak 1992

P.J.P. Tak, 'Enkele hoofdlijnen van de nieuwe Italiaanse strafvordering', *Delikt en Delinkwent* 1992, p. 310-321.

Ten Voorde 2021

J.M. Ten Voorde, 'Artikel 140', in: C.P.M. Cleiren e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Strafrecht*, online via Kluwer Navigator.

Tolla & Vinciguerra 2016

M. Tolla & L. Vinciguerra, *La lotta alla mafia: misure di prevenzione personali e patrimoniali e documentazione antimafia*, Patti: Casa Editrici Kimerik 2016.

Tonini & Conti 2021

P. Tonini & C. Conti, *Lineamenti di Diritto Processuale Penale*, Milaan: Giuffrè Francis Lefebvre: Milaan 2021.

Tonini 2020

P. Tonini, *Guida allo studio del processo penale*, Milaan: Giuffrè Francis Lefebvre 2020.

Tops & Tromp 2017

P. Tops & J. Tromp, *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*, Amsterdam: Uitgeverij Balans 2017.

Tramontano 2023

L. Tramontano, *Codice di Procedura Penale. Studium. Dottrina, Giurisprudenza, Schemi, Esempi pratici*, Piacenza: La Tribuna 2023.

Trechsel 2005

S. Trechsel, *Human Rights in Criminal Proceedings*, New York: Oxford University Press 2005.

Triggiani 2020

N. Triggiani, 'La partecipazione a distanza', in: E. Mezzetti & L. Lupária Donati, *La legislazione antimafia*, Bologna: Zanichelli Editore 2020, p. 526-560.

Turone 2015

G. Turone, *Il delitto di associazione mafiosa*, Milaan: Giuffrè Francis Lefebvre 2015.

Ubertis 2017

G. Ubertis, *Sistema di procedura penale*, Vol. I, Milaan: Giuffrè 2017.

Van Toor 2022

D. van Toor, 'Nederland is geen narcostaat: Over de (on)zin van een omstreden concept', *Ars Aequi* 2022, p. 896-901.

Varraso 3028

G. Varraso, 'Le intercettazioni e i regimi processuali differenziati per i reati di grande criminalità e per i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione', in: O. Mazza (red.), *Le nuove intercettazioni*, Turijn: Giappichelli Editore 2018, p. 139-162.

Venturoli 2017

M. Venturoli, 'Beyond the Legal Definition: External Participation in Mafia-Type Organisations', in: S. Carnevale, S. Forlati & O. Giolo (red.), *Redefining Organised Crime: A Challenge for the European Union?*, Oxford: Hart Publishing 2017, p. 317-340.

Visconti 2015

C. Visconti, 'Mafie Straniere e 'Ndrangheta Al Nord: Una sfida alla tenuta dell'art. 416 bis?', *Diritto Penale Contemporaneo* 2015, p. 353-381.

Visconti 2013

C. Visconti, 'Verso la riforma del reato di scambio elettorale politic-mafioso: andiamo avanti, ma con giudizio', *Diritto Penale Contemporaneo*, 17 juni 2013.

Visconti 2003

C. Visconti, *Contiguità alla mafia e responsabilità penale*, Turijn: Giappichelli Editore 2003.

Samenvatting

Inleiding

Dit rapport betreft een juridisch en verkennend onderzoek naar de Italiaanse (materieel) strafrechtelijke en strafvorderlijke wet- en regelgeving die specifiek ziet op de bestrijding van de maffia. De aanleiding van het onderzoek betreft de versterking van de aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Onderdeel van de aanpak betreft het leren van ervaringen die reeds in het buitenland zijn opgedaan met de strafrechtelijke bestrijding van die criminaliteit. Uit de in Italië tot stand gekomen strafrechtelijke wet- en regelgeving zou Nederland lessen kunnen trekken ter versterking van de reeds bestaande aanpak. De onderzoeksresultaten vormen de basis voor nieuwe beleidsinitiatieven en/of wetgevingstrajecten dan wel vervolgonderzoeken ter verbetering van de bestrijding van criminele samenwerkingsverbanden in Nederland.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Hoe ziet de Italiaanse strafrechtelijke en strafvorderlijke wet- en regelgeving specifiek gericht op de aanpak van de maffia eruit, wat betekent dit voor de opzet en inhoud van de aanpak van georganiseerde criminaliteit, wat is de toegevoegde waarde van de betreffende wet- en regelgeving voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit en in hoeverre bestaan de verschillende onderdelen van deze wet- en regelgeving – of equivalenten daarvan – in de Nederlandse wet- en regelgeving?

Ter beantwoording van deze vraag zijn een aantal deelvragen opgesteld die in de verschillende hoofdstukken zijn beantwoord.

Deze zien (kort samengevat) op de beschrijving van de ontwikkeling van maffiacriminaliteit en antimaffiawetgeving in Italië, de toegevoegde waarde van de verschillende strafrechtelijke, strafvorderlijke en bestuursstrafrechtelijke onderdelen daarvan volgens Italiaanse deskundigen en de wetenschap, de vraag in hoeverre die onderdelen of equivalenten reeds bestaan in de Nederlandse wet- en regelgeving en indien dat niet het geval is, of die (volgens Nederlandse deskundigen) voor Nederland een toegevoegde waarde zouden kunnen hebben.

Deze deelvragen zijn onderzocht aan de hand van de bestudering van wetgeving, rechtspraak, verdragen en literatuur. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met 27 Italiaanse experts op het terrein van antimaffiawetgeving die allen werkzaam zijn aan de top van de Italiaanse antimaffiaorganisaties (officieren van justitie en politiefunctionarissen) en in de strafrechtspraak, de advocatuur en de rechtswetenschap. Voorts zijn 17 Nederlandse experts op het terrein van de georganiseerde criminaliteit bevraagd over hun visie op de toegevoegde waarde van de Italiaanse rechtsinstrumenten voor Nederland. Zij zijn werkzaam bij de politie, het openbaar ministerie, de rechtspraak en de advocatuur.

Hoofdstuk 1: Maffiacriminaliteit in Italië

Het begrip 'maffia' betreft een maatschappelijk verschijnsel dat afhankelijk van het perspectief van de betrokken wetenschappelijke discipline (taalkundig, sociologisch dan wel juridisch) een bepaalde meer of minder precieze inkleuring krijgt.

De traditionele en ook meest omvangrijke Italiaanse maffiogroeperingen betreffen de Siciliaanse Cosa Nostra, de Napolitaanse Camorra en de Calabrese 'Ndrangheta. Deze drie groeperingen zijn halverwege de 19e eeuw ontstaan. Oorspronkelijk waren zij vooral gericht op het beheersen of controleren van een bepaald territorium. De afgelopen decennia hebben deze organisaties zich ontwikkeld tot 'maffiaondernemingen' die onder de oppervlakte op grote schaal actief zijn in het bedrijfsleven alsmede infiltreren in publieke organen.

Naast deze bekendere criminele groeperingen zijn en waren er nog andere, nieuwere maffia(-achtige) organisaties actief. Het gaat onder meer om de Sacra Corona Unita uit de regio Apulië, de Noord-Italiaanse Mala del Brenta, de Bende van Magliana (Rome) en een aantal buitenlandse groeperingen. De organisatiestructuur, werkwijze, omvang en activiteiten van die groeperingen verschillen van elkaar.

Hoofdstuk 2: De ontwikkeling van het antimaffiarecht

Het heeft relatief lang geduurd voordat specifieke antimaffiawetgeving tot stand werd gebracht. Aanvankelijk werden uitwassen van maffiacriminaliteit als op zichzelf staande incidenten beschouwd en werd tegen minder ernstige maffiagerelateerde overlast opgetreden door middel van openbare orde-maatregelen.

In de jaren '60 nam de behoefte aan repressievere maatregelen toe als gevolg van de eerste Siciliaanse maffiaoorlog. Die leidde tot de instelling van een parlementaire commissie die de Siciliaanse maffia bestudeerde. Het rapport van deze commissie leidde eerst tot wetgeving waarin de bestaande openbare ordemaatregelen expliciet van toepassing werden verklaard op personen die verdacht werden van deelneming aan een maffiaorganisatie. Die wetgeving gaf de aanzet tot het ontwerpen van een juridische definitie. In 1982 werd de Wet Rognoni-La Torre van kracht. Deze wet voorzag onder meer in een specifieke strafbaarstelling voor deelneming aan een maffiaorganisatie en behelsde voorts een aantal vermogensmaatregelen. Op basis van de nieuwe strafbaarstelling werd het eerste megaproces tegen de Cosa Nostra voorbereid. De uitkomsten daarvan leidden tot een extreem gewelddadige tegenreactie van die zijde. Daarbij kwam een groot aantal personen om het leven, waaronder bekende antimaffiamagistraten. De hierdoor ontstane noodsituatie leidde tot vernieuwingen in de bestrijding van de maffia, zoals de oprichting van meer gespecialiseerde autoriteiten en diensten, een verzaamd detentieregime, verruimde mogelijkheden voor interceptie, inbeslagneming en confiscatie van crimineel vermogen alsmede een kroongetuigenregeling.

In 2011 trad het Antimaffiawetboek in werking. Dit wetboek bevat vrijwel alleen een overzicht van vooral de preventieve maatregelen. Van een overzichtelijk geheel van antimaffiarecht is geen sprake.

Hoofdstuk 3: Relevante materieelrechtelijke aspecten van het antimaffiarecht

De voor de bestrijding van de maffia bepalende strafrechtelijke instrumenten betreffen artikel 416bis *codice penale* (het Italiaanse wetboek van strafrecht, hierna: cp) en bepalingen die zien op de strafbaarheid van facilitators (art. 110 jo. 416bis, 416bis 1 en 416ter cp).

Artikel 416bis cp stelt deelneming aan een maffiaorganisatie strafbaar. Een criminele maffiaorganisatie bestaat uit drie of meer personen die zich bedient van de zogenaamde 'maffiamethode'. Deze kenmerkt zich door:

1. het vermogen te intimideren dat uitgaat van het organisatieverband, dat
2. leidt tot een staat van onderwerping, en
3. een zwijgplicht.

Lid 3 geeft een opsomming van de legale en illegale doelstellingen die een maffiaorganisatie kan nastreven.

De preciezere reikwijdte van deze vrij open geformuleerde bepaling wordt door de rechtspraak ingevuld.

De geïnterviewde Italiaanse experts onderstrepen unaniem het belang van de bepaling als instrument om maffiaorganisaties aan te pakken. De rechtspraak lijkt ook goed uit de voeten te kunnen met het artikel. Niettemin bestaat er behoefte aan eenduidige rechtspraak van het hof van cassatie, vooral ten aanzien van de ondergrens van strafrechtelijke aansprakelijkheid.

Naast artikel 416bis cp zijn er strafbepalingen die zien op de strafrechtelijke aanpak van de facilitators aan maffiaorganisaties. De aansprakelijkheidsconstructie van de 'externe deelneming' (vgl. medeplichtigheid aan het delict deelneming aan een criminele maffiaorganisatie) is in de rechtspraak ontwikkeld.

Artikel 416ter cp stelt strafbaar het ronselen van stemmen door de maffia ten behoeve van politici die vervolgens hun gunsten moeten verlenen aan de maffia.

Artikel 416bis 1 cp bevat een strafverzwarende omstandigheid wegens begunstiging van een maffiaorganisatie. Die bepaling bevat tevens een strafvermindingsgrond in geval van het verbreken van contacten met de maffiaorganisatie. De mogelijkheid van strafvermindering wegens 'dissociatie' maakt deel uit van de beloningswetgeving; de gedachte is dat personen die samenwerken met justitie daarvoor moeten worden beloond om die samenwerking aantrekkelijker te maken en de informatiepositie van de overheid zo optimaal mogelijk te maken.

De geïnterviewde Italiaanse praktijkjuristen gaven in het bijzonder aan dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens externe deelneming het werk van advocaten soms risicovol maakt, omdat het niet altijd duidelijk is waar de grens ligt tussen de legale uitoefening van het recht op rechtsbijstand en de illegale medeplichtigheid aan een maffiaorganisatie. Over de wenselijkheid van een codificatie van externe deelneming wordt verschillend gedacht. Artikel 416bis 1 cp

wordt in de rechtspraak veel, en artikel 416ter cp relatief weinig toegepast. De laatstgenoemde bepaling heeft vooral in Zuid-Italië wel een toegevoegde waarde.

Deelneming aan een maffiaorganisatie is als zodanig niet strafbaar gesteld in Nederland. De opvattingen van Nederlandse experts over de toegevoegde waarde van een equivalent van artikel 416bis cp lopen uiteen. Dit laatste houdt ook wel verband met het verschil in beeld dat zij hebben van wat onder 'maffiacriminaliteit' moet worden verstaan en in hoeverre maffiaorganisaties in de zin van artikel 416bis cp op grote schaal actief zijn in Nederland. Verder wijzen de geïnterviewden op de ruime reikwijdte van artikel 140 Sr, waarmee mogelijk al voldoende grondslag bestaat voor de aanpak van in Nederland actieve criminele samenwerkingsverbanden. Het probleem lijkt veeleer te zijn dat artikel 140 Sr in de praktijk niet steeds op voldoende schaal op die criminele samenwerkingsverbanden wordt toegepast. Bij de geïnterviewden bestaat de indruk dat de Italiaanse bepalingen die zien op facilitators geen toegevoegde waarde hebben. Zij denken, ten slotte, verschillend over de introductie van wettelijke bijzondere minimumstraffen.

Hoofdstuk 4: Relevante strafvorderlijke aspecten van het antimaffiarecht

Het Italiaanse strafprocesrecht bevat een vijftal voor het onderhavige onderzoek relevante afwijkingen van de reguliere strafprocedure inzake de opsporing, berechting en bestraffing van ernstige delicten waaronder deelneming aan een criminele maffiaorganisatie (ook wel het 'dubbele spoor' genoemd).

Ten eerste bestaan er bijzondere competentieregels voor het openbaar ministerie en politie. Het nationale antimaffiaparket (DNA) heeft de wettelijke taak de strafrechtelijke onderzoeken naar maffiaorganisaties die door de verschillende districten worden uitgevoerd alsmede de gegevensdeling tussen dit nationale parket en de (onderlinge) districtsparketten, te coördineren. De bijzondere districtsparketten (DDA) hebben vervolgens de exclusieve competentie om antimaffiaonderzoeken uit te voeren en de wettelijke plicht om alle informatie die in de strafprocedures wordt verzameld, te doen toekomen aan de DNA en in te voeren in de centrale databank. De samenwerking tussen de verschillende opsporingsdiensten vindt op nationaal niveau plaats binnen de DIA.

Ten tweede voorziet het procesrecht in een verruimde regeling voor het onderscheppen en hacken van communicatie ten behoeve van de opsporing van (onder meer) maffiacriminaliteit.

Ten derde voorziet het dubbele spoor in een kroongetuigenregeling. Deze kenmerkt zich door een strakke regulering van de afspraken die met kroongetuigen kunnen worden gemaakt. De bescherming van kroongetuigen staat los van toezeggingen in de strafprocedure en wordt door een afzonderlijke autoriteit bepaald.

Ten vierde wordt in maffiazaken veelvuldig gebruik gemaakt van strafprocedures op basis van videoconferentie. Verdachten bevinden zich dan in detentie en zijn via een audiovisuele verbinding aanwezig op de zittingen. Die zittingen betreffen ook het inhoudelijke onderzoek ter terechtzitting.

Tot slot wordt in de praktijk regelmatig gebruik gemaakt van een alternatieve (verkorte) strafprocedure, waarbij de verdachte in ruil voor een strafbetering zijn recht op een debat op tegenspraak opgeeft.

Alle geïnterviewde Italiaanse deskundigen benadrukken de waarde en onmisbaarheid van de specialisatie binnen de opsporing en vervolging van de maffiacriminaliteit alsmede de coördinatie en gegevensuitwisseling ten behoeve daarvan. Die waardering wordt bevestigd in gezaghebbende literatuur. Wel lijken officieren van justitie zich geregeld op te stellen als crimefighters in maffiazaken. In dit licht wordt de afwezigheid van een strikte scheiding tussen de carrières van officieren van justitie en rechters door een aantal geïnterviewden als problematisch ervaren.

De ruime mogelijkheden voor interceptie in maffiazaken worden door zowel praktijkjuristen en wetenschappers gezien als zeer effectief. Advocaten en wetenschappers uiten wel kritiek op de volgens hen te weinig afgegrensde wetgeving.

Ook de kroongetuigenregeling wordt door de geïnterviewden als doeltreffend beoordeeld. Niettemin doen zich wel problemen voor in de toepassing van de regeling. Die problemen zijn voornamelijk gerelateerd aan de feitelijke bescherming van kroongetuigen en hun naasten.

Tot slot vinden alle Italiaanse geïnterviewden de mogelijkheid van strafzittingen op basis van videoconferentie van toegevoegde waarde, en effectief, maar verschillen zij van mening over de wenselijkheid van de fysieke aanwezigheid van de verdachte ter zitting.

Volgens de geïnterviewde Nederlandse deskundigen heeft een zelfstandige en bijzondere rechtsgang voor zaken van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit voor Nederland (het zogenaamde 'dubbele spoor') geen toegevoegde waarde.

De algemene inschatting is dat ook de mogelijkheid van een verkorte procedure hier geen toegevoegde waarde heeft. Een meerderheid van de geïnterviewden vindt het wenselijk om op korte termijn wetgeving over procesafspraken tot stand te brengen wanneer men een netwerkgerichte aanpak nastreeft. Het nastreven van een meer effectieve strafrechtelijke vervolging en berechting van criminele organisaties naar het voorbeeld van de Italiaanse netwerkbenadering vergt maatregelen om daarvoor de benodigde capaciteit in de strafrechtketen vrij te maken, temeer er op dit moment reeds sprake is van een (forse) overbelasting van de strafrechtspleging. Ofschoon er meer mogelijkheden zijn om de capaciteit in de strafrechtketen te vergroten, kan het invoeren van alternatieve, en in het bijzonder consensuele strafprocedures ertoe bijdragen dat bepaalde strafzaken sneller worden berecht zodat er meer capaciteit is voor de berechting van omvangrijke of ingewikkelde strafzaken. Strafprocedures op basis van procesafspraken zijn een voorbeeld van afdoening op basis van consensualiteit. De rechtspraak maakt hiervan in toenemende mate gebruik, maar er bestaat behoefte aan een wettelijk kader.

Verder komt uit de gesprekken met Nederlandse deskundigen het beeld naar voren dat de aanpak van de georganiseerde criminaliteit erg gefragmenteerd is.

De vraag of een landelijke coördinatie op binnenkomende zaakstromen en gegevensdeling naar Italiaans voorbeeld van toegevoegde waarde zou zijn voor Nederland, werd positief beantwoord.

Voor wat betreft de interceptieregeling bieden de Italiaanse en Nederlandse varianten daarvan dezelfde relatief vergaande mogelijkheden. Onder de Nederlandse deskundigen bestaat dan ook geen behoefte aan een uitbreiding van de bestaande bevoegdheden.

De Nederlandse deskundigen die ervaring hebben met de kroongetuigenregeling uiten in meerderheid scherpe kritiek op die regeling en stelden unaniem dat de Italiaanse equivalent inspiratie biedt voor verbeteringen.

Inmiddels is al een regeling in werking getreden die verruimde mogelijkheden voor een strafproces op basis van videoconferentie biedt. Onder de geïnterviewde praktijkjuristen wordt zeer verschillend gedacht over de wenselijkheid daarvan. Wel bestaat er behoefte om te zoeken naar alternatieven die de veiligheidsrisico's en de daarmee samenhangende kosten van strafzaken tegen ernstige georganiseerde criminaliteit beperken.

Hoofdstuk 5: Preventieve maatregelen

Preventieve maatregelen zijn modaliteiten die door de Italiaanse autoriteiten kunnen worden toegepast op personen die gevaarlijk worden geacht voor de openbare orde, nog voordat (of zonder dat) een strafbaar feit is vastgesteld.

Een onderscheid wordt gemaakt tussen persoonsgerichte maatregelen en vermogensmaatregelen.

De persoonsgerichte maatregelen hebben nauwelijks betekenis voor de rechtspraktijk.

De vermogensmaatregelen vormen daarentegen de kern van het antimaffiarecht en bestaan uit de preventieve inbeslagneming en confiscatie. Deze maatregelen worden zeer frequent toegepast en worden algemeen als het meest effectieve onderdeel van het antimaffiarecht gezien. Tegelijkertijd woedt over deze maatregelen onder wetenschappers en praktijkjuristen wel een stevig debat. Dit debat betreft vooral de juridische aard van de maatregelen.

Een grote meerderheid van de geïnterviewde Nederlandse deskundigen vindt een uitgebreidere confiscatieregeling van toegevoegde waarde, mits de proportionaliteit in concrete gevallen in acht wordt genomen en de vaststelling van het vermogen nauwkeurig geschiedt. Een aantal van hen merkt wel op dat veel van het criminele vermogen zich in het buitenland bevindt, hetgeen moeilijkheden zal blijven geven voor de ontneming. Het komt dan vooral aan op de internationale samenwerking met andere landen. Een ruimere Nederlandse regeling voor inbeslagneming en confiscatie kan bevorderlijk zijn voor deze samenwerking. Op dit moment is reeds een wetsvoorstel aanhangig dat voorziet in beslagneming en confiscatie zonder rechterlijke veroordeling. Een verdere verkenning van het Italiaanse recht lijkt thans op dit punt geen toegevoegde waarde te hebben.

Hoofdstuk 6: De toegevoegde waarde van het antimaffiarecht in Italië

Opgemerkt moet worden dat de reikwijdte van het voorliggende onderzoek te beperkt is om de effectiviteit van het gehele antimaffiarecht te beoordelen. Zo omvat het antimaffiarecht bijvoorbeeld tevens het penitentiair recht en het stelsel van bewaken en beveiligen. Die maatregelen zijn mede van invloed op de werking van het totale pakket. Los daarvan laat de effectiviteit van omvangrijke wetgeving zich zeer moeilijk meten.

Voorts zijn de veranderende ontwikkelingen in de samenleving in het bijzonder van belang voor de antimaffiawetgeving. Er zijn dan ook geen beleidsdocumenten, cijfers of wetenschappelijke publicaties beschikbaar waaruit de effecten van de gehele Italiaanse antimaffiawetgeving op het criminaliteitsbeeld kunnen worden afgeleid of verklaard. Wel blijkt uit informatie van het Italiaanse bureau voor de statistiek (Istat) dat sprake is van een opvallend constante en sterke daling in het aantal moorden vanaf de periode waarin de belangrijkste antimaffiamaatregelen werden genomen. Dat gegeven zegt evenwel nog niets over het effect dat de antimaffiawetgeving op die daling heeft gehad.

De geïnterviewde experts geven unaniem aan dat de antimaffia wet- en regelgeving een toegevoegde waarde heeft voor Italië en dat deze ook nog steeds noodzakelijk is. Zij benoemen daarbij een aantal aandachtspunten, zoals de steeds verdere uitdijning van het toepassingsgebied ervan.

Het overgrote deel van deze wetgeving bestaat inmiddels zo'n 30 jaar. Dat de uitgangspunten daarvan niet zijn gewijzigd noch ook onderwerp van debat in de politiek en de wetenschap zijn geweest, vormt een belangrijke indicatie voor de toegevoegde waarde van deze wet- en regelgeving.

Conclusies en afronding

Tot slot zijn de inzichten uit de voorafgaande hoofdstukken met elkaar in verband gebracht en is antwoord gegeven op de specifieke onderzoeksvragen.

Vastgesteld kan worden dat aan de Italiaanse strategie in de aanpak van maffiacriminaliteit vijf uitgangspunten ten grondslag liggen, te weten:

- een juridische afbakening van het te bestrijden fenomeen;
- een zo optimaal mogelijk ingerichte strafprocedure voor de opsporing, vervolging en berechting ervan;
- een sterk repressieve sanctionering van veroordeelden, onder andere door minimumstraffen en een beloningsmechanisme dat verdachten en veroordeelden moet prikkelen om mee te werken met justitie; en
- het treffen van maffiaorganisaties in hun bestaansreden (dat wil zeggen: het zo vroeg mogelijk afnemen van hun illegale vermogen).

Op basis van de resultaten die zijn weergegeven in de verschillende hoofdstukken, sluit het onderzoek af met de volgende bevindingen:

Het is wenselijk de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit in Nederland nader te bestuderen om tot een voldoende nauwkeurige definitie van het te bestrijden fenomeen te komen.

Wanneer uit een dergelijk onderzoek blijkt dat er een leemte bestaat in strafrechtelijke aansprakelijkheid dan wel wanneer de wens bestaat om omwille van de ernst of strafwaardigheid wettelijk te differentiëren, kan nagedacht worden over het tot stand brengen van een gekwalificeerd delict of een strafverzwarende omstandigheid waarbij de ondermijnende context waarin een organisatie actief is, bepalend is.

Indien de wens en noodzaak bestaat ondermijnende criminele samenwerkingsverbanden of machtsstructuren (effectiever) te ontmantelen, dan moet ook het strafprocesrecht die aanpak faciliteren en aanmoedigen. Van belang is dat de autoriteiten - steeds binnen de grenzen van de rechtsstaat – over een zo optimaal mogelijke informatiepositie beschikken. In dat licht bestaat er aanleiding de kroongetuigenregeling te verbeteren, waarbij inspiratie kan worden opgedaan uit de Italiaanse equivalent daarvan.

Verder is het van belang een doorzettingsmacht te organiseren die indien nodig regie kan pakken over gegevens- en zaakstromen – bijvoorbeeld in de vorm van een nationale coördinerende autoriteit.

Tot slot lijkt het met het oog op de belasting van de strafrechtspleging van belang de mogelijkheden van alternatieve, meer in het bijzonder consensuele strafprocedures nader te onderzoeken dan wel bij wet te reguleren. Afhankelijk van een eventuele begrenzing van het toepassingsgebied van procesafspraken (bijvoorbeeld uitsluiting van deze procesmodaliteit voor ernstige georganiseerde criminaliteit zoals in Italië het geval is), bestaat er ruimte om de mogelijkheden voor een verkorte procedure naar Italiaans voorbeeld nader te verkennen.

Summary

Introduction

This report concerns an exploratory legal study of Italian criminal laws specifically related to the fight against the mafia. The purpose of this study lies in strengthening the Dutch approach to combating organised crime in the Netherlands. This approach encompasses learning from experiences abroad related to the creation of criminal legislation and the development of adequate legal strategies. The assumption is that the Netherlands could benefit from studying the Italian experiences when it comes to adopting criminal legislation.

The results of this research will form the basis for new policy initiatives and/or legislative trajectories or follow-up studies to improve the fight against criminal organisations in the Netherlands.

The central research question is:

What do Italian substantive and procedural criminal law provisions and regulations aimed at combating mafia organisations contain, what implications do they have on the strategy to combat organised mafia crime, what is the added value of the relevant laws and regulations, and to what extent do the various components of these laws and regulations – or equivalents thereof – exist under Dutch law?

A number of sub-questions is answered in the various chapters.

These sub-questions concern (in brief): a description of the development of mafia crime and anti-mafia laws in Italy, the added value of the relevant substantive and procedural legal provisions and preventive measures according to Italian legal experts, the question whether any components or equivalents of these laws already exist under Dutch law and, if not, whether (according to Dutch experts) they could have any added value for the Netherlands.

These sub-questions were examined through an in-depth study of legislation, case law, international conventions and literature. In addition, interviews were held with 27 Italian experts in the field of anti-mafia legislation. These experts all work at the top of Italian anti-mafia organisations (prosecutors and police officers) and in criminal courts, specialised law firms and academia. Furthermore, seventeen Dutch experts in the field of organised crime were questioned about their views on the potential added value of Italian legal instruments for the Netherlands. They work for the Dutch national police organisation, the prosecution service, the judiciary and in law firms.

Chapter 1: Mafia crime in Italy

The term ‘mafia’ concerns a social phenomenon that takes on a certain meaning depending on the perspective of the scientific discipline involved (linguistic, sociological or legal).

The traditional and most extensive Italian mafia groups are the Sicilian Cosa Nostra, the Neapolitan Camorra and the Calabrese 'Ndrangheta. These three groups emerged in the mid-nineteenth century. Originally, they were mainly aimed at controlling a particular territory. In recent decades, these organisations have evolved into 'mafia enterprises', operating on a large scale and under the surface within the business world, as well as infiltrating public bodies.

In addition to these well-known criminal groups, other newer mafia(-like) organisations have become active to varying degrees. These include the Sacra Corona Unita from the Apulia region, the northern Italian Mala del Brenta, the Magliana gang (Rome) and several foreign groups. The organisational structure, modus operandi, size and activities of those groups differ from each other.

Chapter 2: The development of anti-mafia laws

It took relatively long for specific anti-mafia legislation to be created in response to this phenomenon. Initially, excesses of mafia crime were considered isolated incidents, and less serious mafia-related nuisances were dealt with through administrative public order-based measures.

In the 1960s, the urgency of the need for more repressive measures intensified as a result of the first Sicilian mafia war. This led to the establishment of a parliamentary commission tasked with studying the Sicilian mafia. The commission's report first led to legislation which explicitly declared existing public order measures applicable to persons suspected of participating in a mafia organisation. That legislation initiated the process of creating a legal definition for participation in a mafia organisation. In 1982, the Rognoni-La Torre Act came into force. This law provided, among other things, for the specific criminal offence of participating in a mafia organisation and included a number of measures focused on the seizure and confiscation of criminal assets. Based on this new criminal provision, the first mega-trial against the Cosa Nostra was prepared. The outcome of the trial led to an extremely violent backlash from the Cosa Nostra. Several people were killed, including well-known anti-mafia magistrates. The authorities' response to this crisis led to innovations in the fight against the mafia, such as the creation of more specialised authorities and services, a stricter detention regime, extended possibilities for interception, seizure and confiscation of criminal assets, as well as specific regulations for suspects collaborating with the justice authorities. In 2011, the Anti-Mafia Code came into force. This code contains mostly an overview of preventive measures.

Chapter 3: Relevant substantive criminal law aspects of anti-mafia legislation

The most relevant substantive criminal law instruments for combating mafia crime are Article 416bis *codice penale* (the Italian Penal Code, hereafter: cp) and legal provisions dealing with the punishability of facilitators (Articles 110 in conjunction with 416bis, 416bis 1 and 416ter cp).

Section 416bis cp criminalises participation in a mafia-type organisation. A criminal mafia-type organisation consists of three or more persons who use the so-called 'mafia method'. This is characterised by:

1. the ability to intimidate, that emanates from the organisational structure, which
2. leads to a state of submission, and
3. a duty of silence.

Paragraph 3 of the provision lists the legal and illegal objectives that a mafia organisation may pursue.

The more precise scope of this rather openly worded provision has been the subject of case law.

The Italian experts interviewed unanimously underline the importance of Section 416bis cp as a tool to combat mafia organisations. Nevertheless, they stress the importance of unambiguous case law from the court of cassation, especially with regard to the lower limit of criminal liability.

In addition to Section 416bis cp, there are criminal law provisions that deal with the criminal liability of facilitators to mafia organisations. The liability construct of 'external participation' (that is: complicity in participation in a mafia-type organisation) has entirely developed in case law.

Section 416ter cp criminalises the canvassing of votes by the mafia for the benefit of politicians who, in turn, provide favours to the mafia.

Section 416bis 1 cp contains an aggravating circumstance for complicity to a mafia organisation. That provision also provides for a penalty reduction in such a case where the accused breaks all contacts with the mafia organisation. The possibility of a penalty reduction for this 'dissociation' is part of reward legislation; the idea is that persons who collaborate with the authorities should be rewarded for doing so in order to make the choice to collaborate more attractive, and to maximise the government's information position.

In particular, the interviewed Italian criminal defence attorneys indicated that the construct of criminal liability for external participation can make their work rather risky, as it is not always clear where the line is drawn between the legal exercise of the right to legal aid and illegal complicity in a mafia organisation. Actors in this context hold different views on the desirability of codifying external participation in the penal code.

Section 416bis cp is widely applied in legal practice, and Section 416ter cp relatively little. The latter provision, however, does have added value, especially in southern Italy.

Participation in a mafia organisation as such is not criminalised in the Netherlands. The views of Dutch experts on the added value of an equivalent of Section 416bis cp vary. This might relate to the difference in their perception of what should be understood as 'mafia crime' and to what extent mafia organisations as meant in Section 416bis cp are active on a large scale in the Netherlands. Furthermore, the Dutch interviewees refer to the broad scope of Section 140 of the Dutch Criminal Code, which may already provide a sufficient basis for combating criminal syndicates active in the Netherlands. This legal provision criminalises participation in a criminal organisation. According to the interviewed Dutch experts, the problem

seems to be that, in legal practice, Section 140 of the Criminal Code is not always applied when prosecuting criminal enterprises.

The interviewees have the impression that the Italian legal provisions that deal with complicity have no added value for the Netherlands. Finally, they have different views on the introduction of statutory minimum sentences.

Chapter 4: Relevant criminal procedural law aspects of anti-mafia legislation

Italian criminal procedural law contains five relevant deviations from the provisions underlying the regular criminal procedure when it comes to the criminal investigation, trial proceedings and punishment of serious offences such as participation in a criminal mafia organisation. These deviations are also known as the 'double track'.

Firstly, there are rules which mandate the establishment of separate bodies (DNA and DDA) within the prosecution service and the police which exclusively deal with mafia crime. The national anti-mafia prosecutor's office (DNA) has the legal duty to coordinate criminal investigations of mafia organisations carried out by the various districts, as well as (mutual) data sharing between this national prosecutor's office and the district prosecutors' offices. The special district prosecutors' offices (DDA) have the exclusive competence to carry out anti-mafia investigations. They are legally obliged to transmit all information collected in criminal proceedings to the DNA and enter it into the central database. The collaboration between the various investigative agencies takes place at the national level within the anti-mafia investigation division of the police (DIA).

Secondly, procedural law provides for an expanded regulation as regards interception of communications for the purpose of investigating (inter alia) mafia crime.

Thirdly, the double track provisions provide for arrangements with suspects and convicted persons who collaborate with justice and testify in criminal proceedings against members of mafia organisations. These arrangements are strictly regulated by law. The protection of these witnesses is determined by an administrative authority that is separated from the prosecution service.

Fourthly, videoconference-based criminal proceedings are frequently used in mafia cases. Detained suspects then attend the hearings via an audiovisual link. These hearings also involve the trial hearings.

Finally, an alternative (abbreviated) criminal procedure is regularly used in legal practice. This procedure entails the waiver of the right to an adversarial hearing by the accused in exchange for a reduction of the sentence.

All Italian experts interviewed emphasise the value and necessity of specialisation of authorities that investigate and prosecute mafia crime as well as the coordination and exchange of information. This appreciation is confirmed in authoritative literature. Some of the interviewees mention that prosecutors often act as crimefighters in mafia cases. They regard the absence of a strict separation between the careers of prosecutors and judges as problematic.

The wide possibilities for interception of communications in mafia investigations is considered very effective by both legal practitioners and academics. However, some do criticise what they consider insufficiently delineated legislation.

Interviewees also rated the regulations on collaboration with justice as effective, although some problems arise in the application of this scheme. These problems mostly relate to the actual functional protection of collaborating witnesses and their relatives.

Finally, all Italian interviewees consider the possibility of videoconference-based criminal hearings to be of added value, and effective, but they differ on the desirability of the physical presence of the accused at trial hearings.

According to the Dutch experts interviewed, deviating procedural rules for the investigation and adjudication of organised crime cases (a double track) has no added value for the Netherlands.

In majority, the Dutch interviewees also estimate that the possibility of a special abbreviated procedure would not add value either. However, they underline that it would be desirable to create legislation on procedural settlements in criminal cases ('procesafspraken') in the short term when pursuing a network approach. Pursuing a more effective criminal prosecution and adjudication of criminal organisations along the lines of the Italian network approach would require measures to free up the necessary capacity in the Dutch criminal justice chain for this purpose, all the more so as it is already (heavily) overloaded at the moment. Although there are more options to increase its capacity, the introduction of alternative, and in particular consensual, criminal proceedings could help speed up the adjudication of certain criminal cases so as to increase the capacity to try large or complex criminal cases. Adjudication on the basis of procedural settlements is an example of consensual justice. Legal practitioners increasingly make use of these settlements. However, there is a need for a legal framework to appropriately regulate this.

Furthermore, the interviews with Dutch experts indicate that the approach on combating organised crime is rather fragmented. The question of whether a nationwide coordination on incoming case flows and data sharing along Italian lines would add value to the Netherlands was met positively.

As regards the legal rules on interception, the Italian and Dutch equivalents offer the same relatively far-reaching possibilities. According to the interviewed Dutch experts, there is no need to extend or alter the existing rules.

The majority of Dutch interviewees having experience with the legislation on collaborating with justice expressed strong criticism of the legislation on the protection regime. They unanimously argued that the Italian equivalent offers inspiration to improve the Dutch regulation.

Currently, in the Netherlands, an extension of the possibilities for videoconferencing-based criminal proceedings is already provided. The interviewed legal experts have very different views on its desirability. However, all interviewees do stress the need to search for alternatives that reduce the security risks and related costs of criminal hearings against suspected members of serious criminal organisation.

Chapter 5: Preventive measures

Preventive measures are modalities that can be applied by the Italian authorities to persons deemed dangerous to public order before, or even without a criminal conviction. A distinction is made between measures related to persons, and measures related to assets.

Measures related to persons are of little use for the current Italian legal practice in mafia cases.

In contrast, measures related to assets are at the heart of anti-mafia legislation and consist of preventive seizure and confiscation. These measures are applied very frequently and are widely considered the most effective part of anti-mafia legislation. At the same time, there is an intense and ongoing debate among legal scholars and practitioners about these measures. This debate mainly concerns the legal nature of the measures.

A large majority of the interviewed Dutch experts consider a more extensive confiscation regime to have added value, provided proportionality is observed in each individual case and the determination of assets is accurate. Some of them do note that many criminal assets are located abroad, which will continue to cause difficulties for confiscation. It then mainly comes down to international cooperation with other countries. A broader Dutch regime for seizure and confiscation may, however, be conducive to this cooperation. Currently, a bill is already pending that provides for non-conviction-based seizure and confiscation. A further exploration of Italian law at this point does not seem to add value.

Chapter 6: The added value of anti-mafia legislation in Italy

It should be noted that the scope of the present study is too limited to assess the effectiveness of the entire anti-mafia legislation. Anti-mafia legislation also includes penitentiary laws and legal rules on surveillance and security. Those measures partly affect the functioning of the entire anti-mafia legislation. Apart from this, the effectiveness of comprehensive legislation in itself is very difficult to measure.

Moreover, changing and ongoing societal developments are particularly relevant for the effectiveness of Italian anti-mafia legislation. Hence, no policy documents, statistics or scientific publications are available from which the effects of Italy's entire anti-mafia legislation can be deducted or explained.

Information from the Italian Statistical Office (Istat) shows a remarkably constant and sharp drop in the murder rate from the period when the most important anti-mafia laws were adopted. This fact alone does not clearly indicate what impact anti-mafia legislation has had on that decline. Yet, the experts interviewed unanimously indicate that anti-mafia laws and regulations have added value for Italy and are still necessary today. At the same time, they also identify a number of concerns, such as the ever-expanding scope of anti-mafia laws.

The vast majority of anti-mafia legislation has now been in place for some thirty years. The fact that its foundations have neither changed nor been subject to political and academic debates is also an important indication of the added value of these laws and regulations for Italy.

Conclusions

In the last section of the report, the conclusions of the preceding chapters have been put together and the specific research questions have been answered.

It follows that the Italian strategy in combating mafia crime is based on four principles, namely:

- a legal delineation of the phenomenon to be combated,
- the design of an effective criminal procedure in order to investigate, prosecute and adjudicate this type of crime,
- highly repressive sanctioning of convicted offenders, among other based on minimum sentences, and a reward mechanism to incentivise suspects and convicts to collaborate with justice, and
- targeting mafia organisations in their *raison d'être* (i.e., taking away their illicit assets as early as possible).

The study concludes with the following findings for the Netherlands:

It is desirable to study, in detail, the manifestations of organised crime in the Netherlands in order to design a sufficiently precise definition of the phenomenon to be combated.

If that research indicates that there is a gap in criminal liability, or where there is a desire to insert a legal differentiation for the sake of seriousness or punishability of certain crimes, the creation of a qualified offence or punitive aggravating circumstance could be considered.

If there is a desire and need to (more effectively) dismantle criminal alliances or structures, criminal procedural law should also facilitate and encourage this approach. Importantly, the authorities should – always within the limits of the rule of law – have the best possible information position. In that light, there is reason to improve the laws on collaborating with justice, taking inspiration from its Italian equivalent.

It is further relevant to set up an authority that, if necessary, can take control of data and case flows – for example, by establishing a national coordinating authority. Finally, it appears that it is relevant to provide for legislation on alternative, consensual criminal procedures to avoid further capacity problems for judicial authorities. Depending on a possible delimitation of the scope of procedural settlements (which in Italy is excluded for the crime of participation in a mafia organisation), there is room to further explore the possibilities for an abbreviated procedure along Italian lines.

Bijlage 1. Artikel 416bis cp

1. Chiunque fa parte di un'associazione di tipo mafioso formata da tre o più persone, è punito con la reclusione da dieci a quindici anni.
2. Coloro che promuovono, dirigono o organizzano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da dodici a diciotto anni.
3. L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri, ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali.
4. Se l'associazione è armata si applica la pena della reclusione da dodici a venti anni nei casi previsti dal primo comma e da quindici a ventisei anni nei casi previsti dal secondo comma.
5. L'associazione si considera armata quando i partecipanti hanno la disponibilità, per il conseguimento della finalità dell'associazione, di armi o materie esplosive, anche se occultate o tenute in luogo di deposito.
6. Se le attività economiche di cui gli associati intendono assumere o mantenere il controllo sono finanziate in tutto o in parte con il prezzo, il prodotto, o il profitto di delitti, le pene stabilite nei commi precedenti sono aumentate da un terzo alla metà.
7. Nei confronti del condannato è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego.
8. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alla camorra, alla 'ndrangheta e alle altre associazioni, comunque localmente denominate, anche straniere, che valendosi della forza intimidatrice del vincolo associativo perseguono scopi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso.

Bijlage 2. Inleiding in de Italiaanse strafvordering¹

I. Kort historisch overzicht van de strafvordering

Het huidige wetboek van strafvordering (de *codice di procedura penale*) dateert van 1988. Het wetboek verving de Codice Rocco die van kracht was tijdens de fascistische periode.² Het (inquisitoire) procesmodel dat ten grondslag lag aan de Codice Rocco kenmerkt zich door grote ongelijkheden tussen de bevoegdheden van de Staat en die van de verdediging. De verdachte had een zeer zwakke positie in het gehele strafproces. Gedurende het vooronderzoek had de onderzoeksrechter (*giudice istruttore*) ruime bevoegdheden om de (materiële) waarheid boven tafel te krijgen. De verdachte had tijdens deze fase geen recht op rechtsbijstand en hij beschikte niet over mogelijkheden om actief deel te nemen aan het bewijsonderzoek. De terechtzitting was weliswaar openbaar en mondeling, en de verdachte had het recht op tegenspraak en het leveren van tegenbewijs, maar die waarborgen werden in de praktijk nauwelijks verwezenlijkt.

Na de inwerkingtreding van de grondwet van de nieuwe Italiaanse Republiek (*Costituzione della Repubblica Italiana*, hierna ook: Const.) in 1948 begon geleidelijk de ontwikkeling naar een wat ander procesmodel. De nieuwe grondwet bevatte onder meer bepalingen die de positie van de verdachte in strafzaken moesten versterken. Zo werd het recht op verdediging als onschendbaar recht opgenomen in de grondwet³, evenals het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel⁴, het recht op toegang tot een door de wet aangewezen rechter⁵ en de onschuldpresumptie.⁶ Deze en andere nieuwe grondwettelijke uitgangspunten zetten aan tot nadenken over een herziening van het wetboek van strafvordering. Het inquisitoire strafproces van de Codice Rocco paste volgens velen niet langer in de nieuwe liberale democratie. Omdat er tevens sprake was van een toenemende achterstand in de afdoening van strafzaken, zocht men naar een procesmodel dat zowel een betere bescherming van verdedigingsrechten kon bieden alsook voldoende efficiënte procesmodaliteiten bevat. Geïnspireerd door het rechtssysteem van de Verenigde Staten ontwikkelde men een adversair strafstelsel. In 1974 werd op grond van een delegatiewet een commissie ingesteld die tot taak had een ontwerpwet voor de nieuwe strafvordering op te stellen.⁷ Nadat de commissie haar werk presenteerde, staakte deze haar werkzaamheden door de moord op politicus en oud-premier Aldo Moro. Italië werd geteisterd door het terrorisme van de Rode

¹ Deze tekst is grotendeels gebaseerd op het hoofdstuk 'Italië', uit: Peters 2012.

² Wet van 19 oktober 1930, nr. 1398, *G.U.* 26 november 1930, nr. 251. De wet was vernoemd naar de toenmalige Minister van Justitie Alfredo Rocco.

³ Zie het huidige art. 24 lid 2 Const.: '*La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento*'.

⁴ Art. 112 Const.: '*Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale*'. De reden voor de codificatie van het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel was dat de plicht tot strafvervolgung ertoe zou moeten leiden dat alle strafbare feiten op gelijke wijze werden vervolgd. Zie Illuminati 2004, p. 305.

⁵ Art. 25 lid 1 Const.

⁶ Art. 27 lid 2 Const.

⁷ Delegatiewet van 3 april 1974.

Brigades (*Brigate Rosse*) en de plannen voor een adversaire strafprocedure met meer waarborgen voor de verdediging maakte plaats voor repressieve noodwetgeving. Vanaf 1980 werden de werkzaamheden voor de nieuwe strafvordering weer hervat. Op 16 februari 1987 vaardigde het parlement opnieuw een delegatiewet uit, met daarin 105 richtlijnen voor het nieuwe strafprocesrecht.⁸ Op 24 oktober 1988 werd het huidige wetboek, de *Codice di procedura penale* gepubliceerd. Het trad precies een jaar later in werking.

II. Relevante uitgangspunten van het strafprocesrecht

Het nieuwe wetboek was gebaseerd op drie richtinggevende en op het Anglo-Amerikaanse recht geïnspireerde principes:

- het beginsel van de strikte scheiding van procesrechtelijke functies;
- het beginsel van de scheiding van procesfasen; en
- het beginsel van procesvereenvoudiging.

Het doel van het eerstgenoemde beginsel is vergelijkbaar met dat van de scheiding van de staatsmachten, namelijk de bescherming van het individu (de verdachte) tegen misbruik van bevoegdheden door overheidsfunctionarissen. Het gaat uit van een splitsing van de bewijsvergaring en het waarderen van het bewijsmateriaal. Bewijsvergaring vindt daarbij plaats door het openbaar ministerie; de bewijswaardering door de rechter.⁹ Beide functies dienen strikt gescheiden te blijven, zodat verdediging en openbaar ministerie voor de bewijswaardering in gelijke mate afhankelijk zijn van een onpartijdige rechter, die een meer lijdelijke rol heeft.

Het tweede beginsel, de scheiding van procesfasen, vloeit uit het eerste voort. Op grond van dit principe bestaat het strafproces uit drie onderscheidenlijke procesfasen: het opsporingsonderzoek (onder leiding van de officier van justitie, *procuratore della Repubblica*), de rechtsingang-procedure (onder leiding van een speciaal daartoe bevoegde rechter, de *giudice dell'udienza preliminare*, GUP) en het onderzoek ter terechtzitting (onder leiding van een zittingsrechter, de *giudice del dibattimento*). Daarbij heeft het bewijsmateriaal dat is verzameld in het opsporingsonderzoek in beginsel geen betekenis voor de eindbeslissing: al het bewijsmateriaal moet (opnieuw) ter terechtzitting worden gepresenteerd en beoordeeld.¹⁰ Het bewijsonderzoek ter terechtzitting vormt hiermee de kern van de reguliere strafprocedure.

Omdat deze op grond van de adversaire beginselen veel tijd en capaciteit van de justitiële organen in beslag zou nemen en tot verdere overschrijdingen van de redelijke termijn zou leiden, komt tot slot grote betekenis toe aan het beginsel

⁸ Wet van 16 februari 1987, nr. 81.

⁹ De voor het inquisitoire procesmodel zo kenmerkende onderzoeksrechter werd dan ook in 1988 afgeschaft.

¹⁰ Een uitzondering geldt voor het zogenaamde *incidente probatorio*, oftewel het geanticipeerd bewijsonderzoek. Dit houdt in een onderzoek naar bewijs dat niet ter terechtzitting kan worden herhaald en dat daarom alleen gedurende de opsporingsfase of de rechtsingang-procedure plaatsvindt. Dit bewijsonderzoek is met meer waarborgen omgeven. Zo wordt het bewijsmateriaal vastgesteld door de rechter van de opsporingsfase (*giudice delle indagini preliminari*, GIP). Het heeft daardoor rechtskracht op het onderzoek ter terechtzitting.

van procesvereenvoudiging. In het nieuwe wetboek werden vijf bijzondere, consensuele strafprocedures (*procedimenti speciali*) geïntroduceerd. Deze voorzien in de mogelijkheid om op basis van consensus een deel van de normale strafprocedure over te slaan.

Voortbouwend op deze drie uitgangspunten, werd het beginsel van partijautonomie (het *principio dispositivo*, art. 190 cpp) geïntroduceerd. Dit houdt in dat het openbaar ministerie¹¹ en de verdediging in beginsel de leiding hebben over het bewijsonderzoek en dat ieder van hen zijn eigen bewijsmateriaal presenteert ter terechtzitting. In het verlengde hiervan ligt het beginsel van tegenspraak (*principio del contraddittorio*), op grond waarvan de partijen het bewijs op tegenspraak onderzoeken, waar mogelijk door middel van het kruisverhoor.

Uit het beginsel dat de partijen zelfstandig beschikken over het bewijs dat zij ter terechtzitting aandragen, worden vervolgens twee verdere bewijsrechtelijke regels afgeleid die zien op de rol van de rechter. Ten eerste is dat de regel dat de rechter geen kennis mag nemen van bewijsmateriaal dat niet door de procespartijen is gepresenteerd, en ten tweede de regel dat de rechter geen ambtshalve bewijsonderzoek mag verrichten. De zittingsrechter is dus in beginsel een passieve en onpartijdige derde. Dit wordt ook wel aangeduid met het *principio di terzietà*.

De invoering van het nieuwe procesmodel bleek niet eenvoudig. Vooral rechters bleven aanvankelijk strikt vasthouden aan hun actieve rol bij het streven naar materiële waarheidsvinding. Dat leidde in 1992 tot procedures bij het constitutionele hof, die uitmondde in drie belangrijke uitspraken (24/1992¹², 254/1992¹³ en 255/1992¹⁴). In die arresten formuleerde het hof het beginsel van het behoud van bewijsmiddelen (*principio di non dispersione dei mezzi di prova*). Op grond hiervan konden verklaringen van getuigen en medeverdachten uit het opsporingsonderzoek, zonder dat er sprake was geweest van enige vorm van tegenspraak bij de totstandkoming van die verklaringen, toch ten grondslag worden gelegd aan het vonnis. Het hof stelde dat al het bewijsmateriaal dat informatie kan

¹¹ Het is strikt genomen niet juist het openbaar ministerie aan te duiden als partij in het Italiaanse strafproces, omdat het een magistratelijk orgaan binnen de rechtsorde is. Gedurende het opsporingsonderzoek heeft het dan ook de (wettelijke) plicht om naast belastend materiaal ook ontlastend bewijsmateriaal te onderzoeken om daarna een beslissing te kunnen nemen over de vervolging (art. 326 cpp). Nadat de officier van justitie de beslissing heeft genomen tot vervolging van de zaak, begint het proces voor de rechter (*processo*). Zijn rol verandert dan in de rol van procespartij in die zin dat hij gelijke bevoegdheden heeft als de verdediging. Voor het overige vertegenwoordigt hij als magistraat nog steeds het algemeen belang (art. 73 en 74 *Ordinamento Giudiziario*). In die hoedanigheid dient hij toe te zien op een correcte naleving van de wet en de strafrechtspleging. Ook als 'partij' is hij dus onpartijdig en kan hij ter terechtzitting de rechter vragen de verdachte vrij te spreken.

¹² Constitutionaal Hof 31 januari 1992, nr. 24. Alle uitspraken van het hof zijn te vinden op giurcost.org/decisioni/index.html.

¹³ Constitutioneel Hof 3 juni 1992, nr. 254.

¹⁴ Constitutioneel Hof 3 juni 1992, nr. 255.

bevatten over datgene wat er daadwerkelijk is gebeurd, van belang is voor de innerlijke overtuiging van de rechter en dus bewijskracht dient te hebben.¹⁵

Het hof redeneerde strikt vanuit de traditionele logica van het vroegere inquisitoire procesmodel. Deze opstelling was (mede) een reactie op de sterke toename van de georganiseerde (maffia-)criminaliteit aan het begin van de jaren '90. Het was nagenoeg onmogelijk getuigen te vinden die bereid waren op het onderzoek ter terechtzitting belastende verklaringen af te leggen vanwege (gevreesde) represailles. Een lijdelijke rechter, in combinatie met een openbaar ministerie dat vele vormfouten maakte als gevolg van de onbekendheid met de nieuwe strafvordering, en het voortdurende gebrek aan voldoende belastend getuigenbewijs, maakte dat het Constitutioneel Hof een correctie op de wet noodzakelijk achtte en de rechter dwong om zich ook na 1988 actief op te stellen bij het vinden van de materiële waarheid.¹⁶

Hoewel er vanuit de rechtswetenschap forse kritiek werd geleverd op de constitutionele rechtspraak, bleef een reactie van de wetgever lange tijd uit. Definitieve wetswijzigingen kwamen pas met de Wet van 7 augustus 1997¹⁷ tot stand. Met die wet werden de bepalingen die betrekking hadden op het adversaire bewijsonderzoek ter terechtzitting die door het Constitutioneel Hof buiten toepassing waren verklaard, herschreven en weer in ere hersteld. Het hof verklaarde de herschreven artikelen echter wederom in strijd met de Grondwet en stelde opnieuw dat de beperkte bruikbaarheid van bewijsmateriaal uit het opsporingsonderzoek in de weg staat aan de materiële waarheidsvinding als het centrale streven van de strafvordering.¹⁸

Hiermee werd duidelijk dat het ontbreken van een stevig fundament voor de accusatoire strafvordering iedere toekomstige wetswijziging op dit punt weinig effectief zou maken. Daarom ging het parlement in 1999 over tot een herziening van de Grondwet.¹⁹ In de herziening werden de kernwaarden van de Italiaanse strafvordering samengevat met de term '*giusto processo*' (eerlijk proces) en gecodificeerd in artikel 111 Const. Inhoudelijk betreft de bepaling grotendeels een kopie van artikel 6 EVRM en garandeert zij achtereenvolgens het recht van de verdachte op tegenspraak bij de bewijsvoering, op gelijkheid tussen de procespartijen (*equality of arms*), op een onpartijdige rechter die als derde optreedt in het proces, het recht om berecht te worden binnen een redelijke termijn (*ragionevole durata*), het recht op een confrontatie met getuigen, om die getuigen aan een kruisverhoor te onderwerpen en in het algemeen het recht op een eerlijk proces. De codificatie van het recht op tegenspraak bij de bewijsvoering

¹⁵ Het hof toetste de bepalingen aan artikel 2, 3, 24 lid 1, 25 lid 2 en 101 lid 2 Const. en constateerde dat deze bepalingen enerzijds zien op een eerlijk proces, maar het anderzijds niet verbieden dat de rechter volledig kennis neemt van het feit voor een juiste toepassing van de strafwet, waartoe het overigens is verplicht. In de woorden van het hof: de genoemde bepalingen '*...postano strumenti giuridici che integrino un processo giusto ma al contempo non impediscono al giudice la piena cognizione del fatto-reato per la effettiva attuazione della legge che ha il dovere di applicare.*' (Constitutioneel Hof 3 juni 1992, nr. 255).

¹⁶ Constitutioneel Hof 26 maart 1993, nr. 111.

¹⁷ Wet van 7 augustus 1997, nr. 267.

¹⁸ Constitutioneel Hof 2 november 1998, nr. 361.

¹⁹ *Legge costituzionale* van 23 november 1999, nr. 2.

(het *principio del contraddittorio nella formazione della prova*, art. 111 lid 4 Const.) had in het bijzonder tot doel de eerdere rechtspraak van het Constitutioneel Hof ongedaan te maken. Op grond van de nieuwe grondwettelijke bepaling heeft in beginsel alleen dat bewijs dat tot stand is gekomen op basis van tegenspraak tussen de procespartijen bewijskracht ter zitting. Lid 5 bevat drie limitatieve uitzonderingen op deze hoofdregel: tegenspraak bij de bewijsvoering is niet vereist wanneer de verdachte daarmee uitdrukkelijk instemt, of wanneer tegenspraak objectief onmogelijk is (bijvoorbeeld omdat een getuigenverklaring niet ter terechtzitting kan worden herhaald), dan wel wanneer er sprake is van een onrechtmatige beïnvloeding van dat bewijs (zoals het bedreigen van een getuige waardoor diens verklaring ter zitting niet meer betrouwbaar kan worden geacht).

Na de grondwetsherziening van 1999 werden enkele andere wetten aangenomen waarmee het wetboek overeenkomstig de eisen van artikel 111 Const. werd aangepast. Zo versterkte de Wet van 16 december 1999, nr. 479, ook wel aangeduid als Legge Carotti²⁰ de verdedigingsrechten in het strafproces, de bevoegdheden van de rechter van de rechtsingang-procedure en de efficiency in de strafrechtketen. De wijzigingen hadden vooral betrekking op de opsporingsfase, de rechtsingang-procedure en de bijzondere, consensuele strafprocedures. De Wet van 7 december 2000, nr. 397²¹ bracht vervolgens een verdere versterking van verdedigingsrechten in het opsporingsonderzoek door de invoering van het zelfstandig bewijsonderzoek van de verdediging (*investigazione difensiva*). De belangrijkste wet is echter die van 1 maart 2001, nr. 63, die een deel van het bewijsrecht met betrekking tot het onderzoek ter terechtzitting herstelde dat in 1992 en 1993 als gevolg van de rechtspraak van het constitutionele hof was gewijzigd. Zo herstelde wetgever het uitgangspunt dat eenzijdig verkregen verklaringen uit het opsporingsonderzoek alleen ter terechtzitting kunnen worden gebruikt om de geloofwaardigheid van getuigen aan te tonen (art. 500 lid 3 cpp) of wanneer een nieuw verhoor van de getuige ter terechtzitting onmogelijk is. Voorts kan een belastende verklaring van een medeverdachte in de voorfase niet ter terechtzitting worden gebruikt of worden opgenomen in het dossier van de terechtzitting (art. 513 cpp). Het Constitutioneel Hof verklaarde de wetswijzigingen in overeenstemming met het nieuwe artikel 111 Const.²²

Ondanks de herbevestiging van de accusatoire beginselen van de strafvordering, bestaat er nog steeds wel discussie over de bevoegdheidsverdeling tussen de rechter en de procespartijen daar waar het aankomt op de waarheidsvinding. De omstandigheid dat de zittingsrechter een eenmaal afgesloten bewijsonderzoek van de procespartijen ambtshalve mag aanvullen door het stellen van vragen aan getuigen wanneer partijen in gebreke blijven, laat zien dat de procespartijen weliswaar in beginsel het bewijsonderzoek domineren, maar dat de eindverantwoordelijkheid voor de volledigheid en juistheid van de feiten toch bij de rechter berust. In de literatuur spreekt men daarom wel van een afgezwakt beginsel van partijautonomie: het *principio dispositivo attenuato*. De traditioneel

²⁰ Wet van 16 december 1999, nr. 479.

²¹ Wet van 7 december 2000, nr. 397.

²² Constitutioneel Hof 14 november 2000, nr. 493 en Constitutioneel Hof 26 februari 2002, nr. 32.

tot het inquisitoire procesmodel behorende kenmerken van een actieve rechter en het beginsel van materiële waarheidsvinding behoren hiermee tot het naar accusatoir procesmodel gevormde Italiaanse strafstelsel, waardoor een gemengd stelsel is ontstaan.

III. De relevante procesdeelnemers

De rechterlijke organisatie²³

De Italiaanse Grondwet stamt uit de tijd van net na de Tweede Wereldoorlog en vormde mede een reactie op de verschrikkingen onder het fascistische bewind van Mussolini. Om enige politieke invloed op de strafrechtspleging in de toekomst voorgoed te voorkomen, kende de constitutionele vergadering van 1946 de waarborgen van autonomie en onafhankelijkheid zowel toe aan rechters als aan de leden van het openbaar ministerie. Officieren van justitie hebben dus dezelfde (rechts)positie als de leden van de rechtsprekende macht.

De basisstructuur voor de rechterlijke organisatie vindt men in artikel 101 tot en met 113 van de Grondwet. Op grond van artikel 104 Const. vormt de magistratuur een autonoom en onafhankelijk orgaan van de Staat. Deze autonome (of: onpartijdige) en onafhankelijke status geldt in de eerste plaats ten opzichte van de uitvoerende macht. Hier speelt de Raad voor de rechtspraak (de *Consiglio Superiore della Magistratura*) een kardinale rol. De Raad heeft onder meer een taak bij zaken als de benoeming, de overplaatsing, het ontslag van en disciplinaire maatregelen tegen magistraten, en vormt een communicatieve schakel tussen de politieke en de rechterlijke macht.

De rechtsprekende macht

De vrederechter (*giudice di pace*) en de rechtbank (*tribunale*) zijn bevoegd strafzaken in eerste aanleg af te doen. Daarbij berechten vrederechters lichte feiten, en oordeelt de rechtbank over misdrijven, waarbij de minder ernstige misdrijven, dat wil zeggen de delicten waarop een wettelijke gevangenisstraf staat van maximaal tien jaar, sinds 1988 worden afgedaan door een alleensprekende rechter. De meer complexe of ernstige misdrijven waarop de wet een gevangenisstraf van tussen de tien en de 24 jaar stelt en enkele andere bijzondere delicten worden berecht door de meervoudige strafkamer (*tribunale in composizione collegiale*, art. 33bis cpp). In beginsel worden de meest ernstige delicten – dit zijn misdrijven waarop de wet een gevangenisstraf stelt van 24 jaar of meer – en enkele misdrijven genoemd in bijzondere wetten, berecht door de assisenhoven (de *Corti di Assise*).²⁴ De delicten genoemd in artikel 416bis en 416ter

²³ De regelgeving over de rechterlijke organisatie vindt men voor een deel in de constitutie en voor een deel in bijzondere wetten waarvan de belangrijkste zijn het *regio decreto* van 30 januari 1941, nr. 12 (het *Ordinamento giudiziario*), het *regio decreto legislativo* van 31 mei 1946, nr. 511 en de Wet van 24 maart 1958, nr. 195.

²⁴ Art. 5 cpp. De competentie van assisenhoven werd uitgebreid met de Wet van 6 april 2010, nr. 52. Deze wet voegde enkele bijzondere delicten toe aan de competentie van het assisenhof.

cp vallen echter binnen de competentie van de meervoudige strafkamers van de rechtbanken.

Strafzaken in appèl worden voorts afgewikkeld door de gerechtshoven (*corti di appello*). Cassatieberoepen worden afgedaan door de *Corte Suprema di Cassazione*.

Tot de gewone rechterlijke macht behoren voorts de penitentiaire rechters en rechtbanken (de *magistrati di sorveglianza* respectievelijk de *tribunali di sorveglianza*). Zij zien toe op de tenuitvoerlegging van sancties en op het functioneren van penitentiaire inrichtingen.²⁵

Daarnaast komt men in de strafprocedure nog twee andere rechters tegen: de rechter van het opsporingsonderzoek (*giudice per le indagini preliminari*, GIP) en de reeds genoemde rechter van de rechtsingang-procedure (*giudice dell'udienza preliminare*, GUP). De eerstgenoemde rechter oordeelt onder meer op verzoek van het openbaar ministerie over het toepassen van dwangmiddelen in de opsporingsfase. De laatstgenoemde rechter beoordeelt of er voldoende bewijsmateriaal is gevonden om de zaak te verwijzen naar het onderzoek ter terechtzitting. In enkele bijzondere strafprocedures spreekt hij een eindvonnis uit.

Het openbaar ministerie

Aan officieren van justitie komen in Italië dezelfde rechtspositionele waarborgen toe als aan rechters.²⁶ Zij zijn dus intern en extern onafhankelijk ten opzichte van de uitvoerende en de wetgevende macht. Het openbaar ministerie beschikt voorts over een vervolgingsmonopolie.²⁷ Dit samenstel van beginselen betekent dat iedere officier van justitie in grote mate zelfstandig beslist over de inzet van opsporingsmiddelen en de strafvervolgning, zonder daarvoor enige verantwoording schuldig te zijn aan andere staatsorganen. Op grond van het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel is iedere officier van justitie evenwel strikt onderworpen aan de wet en heeft hij de plicht eenieder tegen wie voldoende verdenking bestaat van het plegen van een strafbaar feit, te vervolgen.²⁸

Het openbaar ministerie fungeert niet geheel zonder enig toezicht of controle. De eerdergenoemde Raad voor de rechtspraak ziet toe op een correcte uitoefening van bevoegdheden en de strikte onderworpenheid van de officier van justitie aan de wet. De Raad oordeelt als disciplinaire rechter over eventuele misstappen. In concrete strafzaken ziet voorts ook de strafrechter toe op de beslissingen en het functioneren van de individuele officier.

De taken van het openbaar ministerie worden door officieren van justitie uitgeoefend die verbonden zijn aan de parketten. Vervolgens behoort ieder parket tot een bepaald gerecht. Zo werken de *procuratori della Repubblica* bij de rechtbanken in eerste aanleg, de *procuratori generali della Repubblica presso le*

²⁵ Wet van 26 juli 1975, nr. 354.

²⁶ Art. 107 Const.

²⁷ Art. 112 Const. jo. 50 cpp.

²⁸ Art. 112 jo 101 lid 2 Const.

corte di appello bij de appèlhoven en *procuratore generale presso la corte di cassazione* bij het parket van het cassatiehof.

Er bestaat een zekere interne werkverdeling binnen de parketten. Het recht tot vervolging van strafbare feiten ligt exclusief bij de officier van justitie (*Procuratore della Repubblica*) die aan het hoofd staat van een parket, maar deze heeft de mogelijkheid zijn bevoegdheid te delegeren aan een of meerdere plaatsvervangers (*sostituti*). De officier van justitie bepaalt de algemene criteria waarlangs het parket is georganiseerd en stelt specialistische teams samen voor de opsporing van bepaalde strafbare feiten. Ook binnen de parketten bestaat dus wel een zekere onderlinge verantwoordelijkheid tussen de vertegenwoordigers van het openbaar ministerie.

Tot slot, tussen de officieren van justitie en de gerechtelijke politie (*polizia giudiziaria*) bestaat een strikt functioneel hiërarchische relatie²⁹: politiefunctionarissen dienen steeds alle bevelen van de officier van justitie in het kader van een strafrechtelijk onderzoek op te volgen.³⁰ Het openbaar ministerie heeft daarmee de leiding over de opsporingsfase.³¹

De politie

De Italiaanse politie bestaat uit vier onderdelen: de *Polizia di Stato*, de *Arma dei Carabinieri*, de *Guardia di Finanza* en het *Corpo di polizia penitenziaria*. Deze vier politiekorpsen zijn belast met taken die vallen binnen de strafrechtelijke handhaving (waarvoor de *polizia giudiziaria* verantwoordelijk is) en de openbare orde (welke valt binnen het takenpakket van de *polizia di sicurezza*). De *polizia giudiziaria* is bevoegd op het terrein van de strafrechtelijke handhaving, terwijl de *polizia di sicurezza* bevoegd is op het terrein van de openbare orde. De *polizia giudiziaria* is deels onderworpen aan de uitvoerende macht (waarbinnen de politie is ingebed), en deels aan het openbaar ministerie waar het gaat om de uitoefening van de bevoegdheden op strafvorderlijk terrein.

De verdediging

De Italiaanse wetgever achtte het van groot belang dat in het nieuwe strafproces de tegenspraak van procespartijen bij de bewijsvoering werd versterkt.³² Eén van de belangrijkste waarborgen voor de verdachte in het strafproces is zijn absolute recht op verdediging, dat in de Italiaanse grondwet is opgenomen (art. 24 lid 2 Const.). Dit betekent dat de verdachte in elke fase en in elk stadium van het strafproces het recht heeft zijn eigen zaak te bepleiten. Hij heeft daarbij steeds een recht op rechtsbijstand.

²⁹ Art. 109 Const.

³⁰ Art. 347 cpp.

³¹ Art. 327 cpp.

³² Zie ook het verslag van de juridische commissie over het wetsontwerp (*Relazione della IV Commissione Permanente sul disegno di legge*) van 29 januari 1987 (rapporteur: Carlo Casini), p. 6. Het verslag is te raadplegen via camera.it.

Het wetboek van strafvordering maakt een onderscheid tussen de door de verdachte aangestelde raadsman (*difensore di fiducia*) en de door de Staat toegevoegde raadsman (*difensore di ufficio*).³³ De raadsman heeft tot taak de belangen van zijn cliënt zo goed mogelijk te behartigen en door tegenspraak in het strafproces bij te dragen aan de waarheidsvinding. Om die tegenspraak zo goed mogelijk tot zijn recht te doen komen, heeft de verdachte niet alleen het recht, maar in beginsel ook de plicht om zich door een raadsman te laten bijstaan (art. 97 lid 1 cpp³⁴).

De raadsman heeft het recht aanwezig te zijn bij alle verhoren, inclusief het politieverhoor³⁵ en bij de uitvoering van diverse dwangmiddelen waaronder de doorzoeking en de inbeslagneming. Bij dwangmiddelen die een zeker 'verrassingseffect' moeten sorteren, wordt de raadsman niet van tevoren op de hoogte gesteld, maar heeft hij wel een aanwezigheidsrecht.³⁶ Daarnaast kan hij op eigen initiatief een bewijsonderzoek namens de verdediging uitvoeren of om een geanticipeerd bewijsonderzoek (*incidente probatorio*) voor de rechter (GIP) verzoeken. Het door de verdediging verzamelde bewijsmateriaal wordt opgenomen in een afzonderlijk dossier. De officier van justitie mag hiervan kennisnemen zodra het opsporingsonderzoek is afgerond. Het dossier van de raadsman wordt dan samengevoegd met het dossier van het openbaar ministerie. De raadsman kan tijdens het opsporingsonderzoek steeds de processen-verbaal inzien die opsporingsactiviteiten betreffen waarbij hij het recht had om aanwezig te zijn.³⁷ Na sluiting van de opsporingsfase heeft hij een volledig inzage-recht.

Naast het recht op rechtsbijstand heeft de verdachte het recht om gedurende het proces schriftelijke verklaringen en documenten in te dienen bij de rechter en het recht om zelfstandig bewijsmateriaal aan te dragen, ook tijdens het opsporingsonderzoek en in strafprocedures waarin geen onderzoek ter terechtzitting plaatsvindt.³⁸ Hij kan er ook voor kiezen om te zwijgen.³⁹ Hij heeft verder het recht om op de hoogte te worden gesteld van het verloop van de strafprocedure. Vindt er een onderzoekshandeling plaats waarbij de raadsman het recht heeft aanwezig te zijn, dan dient de verdachte hiervan door middel van een *informazione di garanzia* op de hoogte te worden gesteld. De *informazione di garanzia* is een document waarin de verdachte wordt geïnformeerd over de beschuldiging tegen hem, de datum en de plaats van het feit en zijn verdedigingsrechten.⁴⁰ Een dergelijk bericht blijft uiteraard achterwege wanneer de onderzoekshandeling een verrassingseffect moet sorteren. De advocaat heeft voorts het recht om bij het gehele proces voor de rechter aanwezig te zijn. Na de

³³ Zie art. 96 en 97 cpp.

³⁴ De plicht tot rechtsbijstand volgt indirect uit deze bepaling, dat (vertaald) luidt: 'De verdachte die geen raadsman heeft benoemd of die geen raadsman heeft, wordt bijgestaan door een toegevoegde raadsman.' (*L'imputato che non ha nominato un difensore di fiducia o ne è rimasto privo è assistito da un difensore di fiducia*).

³⁵ Art. 350 lid 2 cpp.

³⁶ Art. 356 jo. 352 en 354 cpp.

³⁷ Art. 366 cpp.

³⁸ Zie resp. art. 121, 190, 392 en 467 cpp.

³⁹ Art. 64 lid 2 en 3 cpp.

⁴⁰ Art. 369 cpp.

rechterlijke uitspraak in de zaak, heeft de verdachte het recht rechtsmiddelen in te dienen of hier juist vanaf te zien.

IV. De reguliere strafprocedure in eerste aanleg

De reguliere Italiaanse strafprocedure bestaat uit drie fasen: het opsporingsonderzoek, de rechtsingang-procedure en het onderzoek ter terechtzitting. Het opsporingsonderzoek dient ertoe om te bepalen of er voldoende aanwijzingen (*indizi*) bestaan dat de verdachte een strafbaar feit heeft begaan. Indien dit volgens het openbaar ministerie het geval is, controleert een rechter tijdens de rechtsingang-procedure of het verzamelde bewijsmateriaal inderdaad zodanig is dat een veroordeling ter terechtzitting waarschijnlijk is. Het onderzoek ter terechtzitting vormt tenslotte de kern van de strafprocedure: hier wordt het bewijs op tegenspraak verkregen. Alleen dat bewijs kan dienen als basis voor de rechterlijke overtuiging van schuld of onschuld.

Zoals beschreven, heeft de zittingsrechter als gevolg van het systeem van het dubbele procesdossier in beginsel geen kennis van het bewijsmateriaal dat is verzameld in het opsporingsonderzoek. Hij beschikt alleen over een uitgedund dossier dat slechts de tenlastelegging, een uittreksel uit het strafregister en de processen-verbaal van bewijsmateriaal dat niet ter terechtzitting kan worden herhaald, bevat. Dit uitgedunde dossier heet het 'dossier van het onderzoek ter terechtzitting' (*fascicolo del dibattimento*). Het volledige procesdossier van het opsporingsonderzoek (*fascicolo delle indagini preliminari*) staat alleen ter beschikking van de procespartijen en de rechter van de rechtsingang-procedure, en bevat het dossier van het openbaar ministerie, eventueel aangevuld met het dossier van de raadsman.

Het opsporingsonderzoek

Wanneer de politie of het openbaar ministerie op de hoogte komt van een vermeend strafbaar feit, dient zij een opsporingsonderzoek te openen. De officier van justitie dient de *notitia criminis* onmiddellijk in te schrijven in het aangifteregister en vanaf dat moment heeft hij in beginsel zes maanden de tijd om het onderzoek af te ronden.⁴¹ Die termijn kan eenmalig en alleen bij beschikking van de rechter van het opsporingsonderzoek (*giudice delle indagini preliminari*, GIP) in beginsel worden verlengd tot 18 maanden. Bewijsmateriaal dat na het verstrijken van de wettelijke termijn wordt verkregen, heeft geen gelding ter terechtzitting. Op de naleving van de genoemde voorschriften houdt de procureur-generaal bij het gerechtshof toezicht. Laatstgenoemde waakt over de tijdigheid en volledigheid van het opsporingsonderzoek dat wordt uitgevoerd door de officieren van justitie binnen zijn ressort. Bij niet-naleving kan hij het opsporingsonderzoek naar zich toetrekken (*avocazione*, art. 372 cpp). Om het parket van de procureur-generaal op de hoogte te stellen van lopende opsporingsonderzoeken, dient het parket van de officier van justitie wekelijks een lijst met aangiften te overleggen,

⁴¹ Art. 405 lid 2 cpp.

evenals een overzicht van de genomen beslissingen met betrekking tot de vervolging.⁴²

Tijdens het opsporingsonderzoek dienen politie en officier van justitie al het relevante bewijsmateriaal te verzamelen op basis waarvan de laatstgenoemde een beslissing tot vervolging of sepot kan nemen. Het onderzoek vindt geheel onder zijn leiding plaats. Hij dient als objectieve magistraat zowel het bewijs à charge als het bewijs à décharge te onderzoeken.⁴³ Wil hij daarbij dwangmiddelen toepassen, dan vraagt hij daarvoor toestemming aan de eerdergenoemde rechter (GIP), die toeziet op de rechtmatigheid van het opsporingsonderzoek. De GIP heeft geen eigen onderzoeksbevoegdheden.

Wanneer er sprake is van een onderzoek naar bewijsmateriaal dat niet op de terechtzitting kan worden herhaald (het wetboek spreekt van een *accertamento tecnico non ripetibile*⁴⁴), gelden er enkele bijzondere regels om de tegenspraak tussen de procespartijen bij die bewijsverkrijging te garanderen. Zo moeten de verdachte, het slachtoffer en hun advocaten tijdig van een dergelijk onderzoek op de hoogte worden gesteld en hebben zij een aanwezigheidsrecht. De raadsman van de verdachte is zelfs verplicht aanwezig te zijn.⁴⁵ De verdachte en het slachtoffer mogen bovendien hun eigen deskundigen oproepen. Eventueel kunnen de verdachte en de officier van justitie in dergelijke gevallen bij de rechter van de opsporingsfase vragen om een *incidente probatorio*. Dit betekent dat er een zitting plaatsvindt in de raadkamer, waarbij er een bewijsonderzoek op tegenspraak volgt ten overstaan van een rechter.⁴⁶ Het bewijs wordt vervolgens aangenomen op basis van dezelfde regels als die van het onderzoek ter terechtzitting, dus bijvoorbeeld door middel van een kruisverhoor.

Zodra de officier van justitie het opsporingsonderzoek afsluit, wordt het dossier van de raadsman ingevoegd in het algemene procesdossier en heeft de verdediging een onbeperkt recht op inzage in het procesdossier.⁴⁷ Op grond van het eerder besproken legaliteitsbeginsel is het openbaar ministerie vervolgens verplicht om bij voldoende belastend bewijsmateriaal aan het einde van het opsporingsonderzoek over te gaan tot strafvervolging. De officier van justitie heeft daarbij geen discretionaire bevoegdheid: de sepotbeslissing kan alleen worden genomen door de rechter van het opsporingsonderzoek. De zaak wordt alleen geseponneerd indien het bewijs dat is verzameld onvoldoende is om de tenlastelegging ter terechtzitting te ondersteunen, er overtuigend bewijs van onschuld is, of wanneer er sprake is van een vervolgingsbeletsel, zoals verjaring. In die gevallen vaardigt de rechter een sepotbeschikking uit (*decreto di archiviazione*) en geeft het dossier vervolgens terug aan het openbaar ministerie. Gaat de rechter niet akkoord met het verzoek

⁴² Art. 127 van de *Disposizioni di attuazione del codice di procedura penale*.

⁴³ Art. 358 cpp. Zie ook art. 73 *Ordinamento Giudiziario*. De officier van justitie is een *promotore di giustizia*, oftewel een hoeder van het algemeen belang. Hij moet streven naar het vinden van de waarheid.

⁴⁴ Art. 360 lid 1 cpp.

⁴⁵ Art. 364 lid 2 cpp.

⁴⁶ Art. 392 cpp.

⁴⁷ Art. 419 cpp.

tot sepot, dan kan hij de officier van justitie bevelen nader onderzoek te verrichten of over te gaan tot vervolging van de zaak.

De rechtsingang-procedure

Besluit de officier van justitie dat de strafzaak ten gronde moet worden beoordeeld, dan dient hij een verzoek in tot verwijzing van de zaak naar de terechtzitting. De rechter van de rechtsingang-procedure beslist in dat geval op basis van het verzamelde bewijsmateriaal of er redenen bestaan om de zaak alsnog te seponeren.⁴⁸ Deze rechtsingang-procedure dient als filter om verdachten tegen wie onvoldoende belastend bewijs bestaat te behoeden voor een publiekelijke terechtzitting. De rechter beoordeelt op basis van wettelijke toetsingscriteria of de zaak moet worden verwezen naar het onderzoek ter terechtzitting, er nader bewijsonderzoek nodig is, of dat de zaak moet worden geseponerd. De rechter beslist onmiddellijk en leest het vonnis mondeling voor. Verwijst de rechter de zaak naar het onderzoek ter terechtzitting, dan hij overgaan tot het samenstellen van het dossier voor de terechtzitting. Zoals eerder opgemerkt, is dit een ander dossier dan het dossier van het opsporingsonderzoek. Het zittingsdossier bevat tenminste de tenlastelegging, eventueel de civiele vordering, de processen-verbaal van dat bewijs uit het opsporingsonderzoek dat niet ter terechtzitting kan worden herhaald, processen-verbaal van een eventueel geanticipeerd bewijsonderzoek, een uittreksel uit het strafregister en voor het overige alle bewijsstukken ten aanzien waarvan de procespartijen het eens zijn dat die in het dossier van de terechtzitting kunnen worden opgenomen.

Het onderzoek ter terechtzitting

Het onderzoek ter terechtzitting vormt de belangrijkste procesfase van de klassieke strafprocedure. De herziening van 1988 was hier ook op gericht: men wilde het primaat geven aan de zittingsrechter en het bewijsonderzoek dat onmiddellijk ten overstaan van hem zou worden gevoerd. Zo zouden de accusatoire beginselen het beste tot hun recht komen. In de praktijk is het echter niet eenvoudig gebleken om deze fase daadwerkelijk de kern te laten zijn van de strafprocedure. Artikel 111 Const. benadrukt expliciet het beginsel van tegenspraak bij de bewijsvoering en dit moet worden gezien als het centrale beginsel van het Italiaanse bewijsrecht. Op basis van dit beginsel mag de zittingsrechter zijn overtuiging alleen baseren op bewijs dat op tegenspraak tussen de procespartijen is verkregen voor een rechter die tot taak heeft te beslissen over de inhoud van de zaak. De hoofdregel is dus dat al het bewijsmateriaal conform het onmiddellijkheidsbeginsel en het oraliteitsbeginsel door middel van een contradictoir debat aan de rechter wordt gepresenteerd. Vervolgens is ook het beginsel van een zo geconcentreerd mogelijke terechtzitting (*principio di concentrazione*, art. 447 cpp) van belang. In de praktijk komt dit beginsel niet altijd tot zijn recht. Het is meestal niet mogelijk het onderzoek ter terechtzitting binnen één zittingsdag af te ronden. Een gemiddelde strafzaak kan maanden duren.

⁴⁸ Art. 424 lid 1 jo. 425 cpp.

Het bewijsonderzoek ter terechtzitting wordt in eerste instantie geleid door de procespartijen.⁴⁹ Dat wil zeggen dat iedere procespartij zijn eigen zaak behartigt, zijn eigen getuigen en deskundigen dagvaardt en laatstgenoemden zelf ondervraagt. Het verhoor van getuigen en deskundigen vindt plaats door middel van een kruisverhoor.⁵⁰

Hoewel het onderzoek ter terechtzitting veel kenmerken van een partijenproces heeft, wijkt het op vier punten af van een volledig partijenproces. Ten eerste kan de zittingsrechter, ook al zijn de procespartijen onderling overeengekomen dat een mondelinge *de auditu*-verklaring ter terechtzitting geldig bewijs is, bevelen dat hij de directe getuige ter terechtzitting wil horen.⁵¹ Ten tweede kan de voorzitter van de rechtbank aan het einde van het getuigenverhoor door de procespartijen eventuele aanvullende vragen stellen en hen nieuwe bewijsthema's aanwijzen die zij in hun getuigenonderzoek dienen te betrekken. Ten derde kunnen deskundigen ambtshalve door de rechter worden gehoord.⁵² Tot slot bepaalt artikel 507 cpp dat wanneer het bewijsonderzoek van de procespartijen is beëindigd en wanneer dit absoluut noodzakelijk is, de zittingsrechter ambtshalve bewijsmateriaal kan aannemen. Dit houdt in dat de voorzitter van het college de door hem opgeroepen getuigen zelf ondervraagt, waarna de procespartijen eventuele aanvullende vragen kunnen stellen.

Onmiddellijk na de sluiting van het onderzoek ter terechtzitting vindt de beraadslaging over het vonnis plaats. Daarna dient het rechterlijk college het vonnis met een korte uiteenzetting van de feitelijke en juridische overwegingen die tot het dictum hebben geleid, ter zitting voor te dragen. Het dictum kan een vrijspraak inhouden (*proscioglimento*). Dit kan een vrijspraak in eigenlijke zin zijn (*assoluzione*), hetgeen betekent dat niet bewezen kan worden dat het feit heeft plaatsgevonden (*il fatto non sussiste*), dat de verdachte het feit niet heeft gepleegd (*l'imputato non lo ha commesso*), dat het bewezenverklaarde feit niet strafbaar is vanwege een rechtvaardigingsgrond (*il fatto non costituisce reato*), dat het bewezenverklaarde feit niet (meer) strafbaar is gesteld in de wet (*il fatto non è previsto dalla legge come reato*) of dat de verdachte niet strafbaar is (*il reato è stato commesso da persona non imputabile o non punibile per un'altra ragione*). Het dictum kan ook een vrijspraak wegens het bestaan van een vervolgingsbeletsel inhouden (*sentenza di non doversi procedere*). Tot slot kan de rechter een veroordeling (*condanna*) uitspreken, wanneer de schuld van de verdachte buiten iedere redelijke twijfel (*al di là di ogni ragionevole dubbio*, ofwel *beyond reasonable doubt*) vaststaat. De definitieve motivering van het vonnis kan vervolgens op een later moment plaatsvinden.⁵³

⁴⁹ Op grond van het beginsel van partijautonomie (*principio dispositivo*, art. 190 cpp).

⁵⁰ Art. 498 en 501 cpp.

⁵¹ Art. 195 lid 3 cpp.

⁵² Art. 224 lid 1 cpp, 468 lid 5 en 501 lid 2 cpp.

⁵³ De wettelijke termijnen waarbinnen de rechters hun motivering voor het vonnis moeten hebben opgesteld zijn niet dwingend en er staat geen sanctie op de naleving van die bepalingen. Zie art. 544 en 545 cpp.

V. Bijzondere strafprocedures

In het Italiaanse procesmodel ligt de nadruk op de scheiding tussen de verschillende procesfasen, waarbij in beginsel alleen dat bewijs dat ter terechtzitting wordt verzameld, de basis kan vormen voor het rechterlijk vonnis. De bijzondere strafprocedures (*procedimenti speciali*) doorbreken dit uitgangspunt en hebben daarmee tot doel de strafrechtspleging te ontlasten. Die procedures kenmerken zich hierdoor dat de strafzaak wel wordt vervolgd, maar dat er één of meerdere procesfasen van de normale strafprocedure worden overgeslagen. Dit heeft tot onvermijdelijk gevolg dat de rechten van de verdachte, waaronder met name het recht op tegenspraak, worden beperkt. Deze beperking van verdedigingsrechten wordt echter zowel door artikel 111 Const. als door de wettelijke regeling van de bijzondere strafprocedures in Boek 6 van de cpp gelegitimeerd.

Het wetboek van strafvordering kent vijf bijzondere strafprocedures: de verkorte strafprocedure (*giudizio abbreviato*), de oplegging van straf op verzoek van de partijen (*applicazione della pena su richiesta delle parti*), het onmiddellijke onderzoek ter terechtzitting (*giudizio immediato*), de snelrechtprocedure (*giudizio direttissimo*) en de strafbeschikking (*procedimento per decreto*).⁵⁴

De vijf bijzondere procedures beperken op basis van consensualiteit de verdedigingsrechten van de verdachte en vormen als het ware een inquisitoire procedure binnen een overkoepelend meer accusatoir of adversair proceskader. Daarnaast is met de invoering van de vijf bijzondere strafprocedures de situatie ontstaan dat slechts een zeer klein deel van het totaal aantal strafzaken middels een procedure wordt afgedaan waarin de uitgebreide waarborgen van een adversair onderzoek ter terechtzitting gelden.

⁵⁴ Naast bijzondere strafprocedures kent het Italiaanse recht ook nog de procedures voor de alleensprekende rechter, de vrederechter en de kinderrechter. Deze procedures wijken alleen af van de normale strafprocedure in eerste aanleg door de bijzondere competentie van de rechter, maar hebben dezelfde processtructuur als de normale strafprocedure in eerste aanleg.

Bijlage 3. Begeleidingscommissie en vervangend projectleider

Begeleidingscommissie:

prof. mr. S. Brinkhoff (voorzitter), hoogleraar Straf(proces)recht aan de Universiteit van Amsterdam

mr. dr. A. Martufi, universitair docent Strafrecht aan de Universiteit van Pavia (Italië)

mr. dr. C.A.R. Moerland, universitair docent Criminologie en Recht aan de Universiteit van Maastricht

mr. B. Roya, senior beleidsjurist bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directoraat-Generaal Ondernijning

drs. L.F. Heuts, projectbegeleider en onderzoeker bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Vervangend projectleider:

prof. mr. P.J.P. Tak, emeritus-hoogleraar met specialisatie Strafrechtsvergelijking aan de Radboud Universiteit Nijmegen