



REVIEW-ONDERZOEK VERVOLGINGSBELEID

Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar de implementatie van de aanbevelingen betreffende het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie Curaçao.

Colofon

Uitgever: Raad voor de rechtshandhaving

Jaar: 2020

Maand: Mei

Plaats: Willemstad, Curaçao

Vindplaats Internet: www.raadrechtshandhaving.com

Inhoudsopgave

Colofon	2
Lijst met gebruikte afkortingen	5
Samenvatting, conclusie en aanbevelingen	7
1. Inleiding	11
1.1. Aanleiding	11
1.2. Doelstelling	11
1.3. Centrale vraag	11
1.4. Onderzoeksaanpak en methode	12
1.5. Toetsingskader	12
1.6. Leeswijzer	13
2. Bevindingen van het onderzoek	15
2.1. Inleiding	15
2.2. Vervolgingsbeleid Openbaar Ministerie	15
2.2.1 Wettelijk kader	15
2.2.2. Vervolgingsbeletselen	17
2.2.3. Haalbaarheid en opportuniteit	18
2.2.4. Transactie en voorwaardelijk sepot	21
2.2.5 Redelijke termijn	21
2.3. Aanbevelingen	22
2.3.1. Algemene aanbevelingen	22
3. Analyse	27
3.1. Algemeen	27
3.2. Vervolgingsbeleid Openbaar Ministerie	28
3.2.1. Richtlijnen	28
3.2.2. Haalbaarheid en opportuniteit	28
3.3. Redelijke termijn	29
3.4. Controle op de besluitvorming	30

3.5. Opvolging van de Aanbevelingen	30
4. Aanbevelingen	33

Lijst met gebruikte afkortingen

EVRM	Europees verdrag inzake de rechten van de mens
HURA	Hustisia Rapido
Hof	Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
IVBR	Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
KPC	Korps Politie Curaçao
OM	Openbaar Ministerie
HovJ	Hoofdofficier van Justitie
Raad	Raad voor de rechtshandhaving
WvSv	Wetboek van Strafvordering van Curaçao
Minister	minister van Justitie van Curaçao

Voorwoord

De Raad verricht op basis van zijn 'Jaarplan 2018' dit review-onderzoek. In dit review-onderzoek gaat de Raad na of en in welke mate uitvoering is gegeven aan de door de Raad aan de minister gegeven aanbevelingen in het uit het jaar 2015 daterende onderzoek "het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie."

De Raad constateert dat het merendeel van de aanbevelingen niet is opgevolgd. De Raad acht het noodzakelijk voor de kwaliteitsverbetering van het beheer en de taakuitoefening dat de aanbevelingen alsnog worden opgevolgd.

Dit rapport bevat de uitkomsten van dit onderzoek in Curaçao.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. Th.P.L. Bot, voorzitter

Mr. M.R. Clarinda en

Mr. L.M. Virginia

Samenvatting, conclusie en aanbevelingen

De Raad beoogt met dit onderzoek de mate waarin de aanbevelingen van het inspectierapport “het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie” zijn opgevolgd te kunnen vaststellen.

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat is de stand van zaken?
2. Welke acties zijn ondernomen ter uitvoering van de aanbevelingen?
3. Welke knelpunten doen zich voor bij de implementatie van de aanbevelingen?
4. Hoe worden deze knelpunten aangepakt?
5. Wat is het resultaat?

Voor het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie zijn van belang de verdragen, de relevante wettelijke bepalingen, beleidsregels en de beginselen van behoorlijk strafprocesrecht.

De vervolgingsvoorwaarden c.q. uitsluitingsgronden kunnen worden onderscheiden in verdragsrechtelijke, wettelijke, wet systematische en ongeschreven gronden.

Er is sprake van een wettelijke vervolgingsuitsluitingsgrond wanneer vervolging in strijd komt met een geschreven rechtsregel, bijvoorbeeld in geval van verjaring of het overlijden van de verdachte.

Een vervolgingsbeletsel kan voortvloeien uit het systeem van de wet zonder dat de vervolging in strijd is met een geschreven rechtsregel. Dit is het geval van vervolging na een voeging ad informandum.

Volgens artikel 207, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering dient het Openbaar Ministerie, indien het naar aanleiding van het ingestelde opsporingsonderzoek van oordeel is dat vervolging moet plaatsvinden, zo spoedig mogelijk daartoe over te gaan. Voorts bepaalt het Wetboek van Strafvordering in artikel 207, tweede lid, dat van vervolging kan worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend.

Het Openbaar Ministerie moet de vraag of strafrechtelijke interventie het aangewezen middel is in beschouwing nemen. De huidige opvatting is bijvoorbeeld dat illegale bouw beter bestuursrechtelijk zou kunnen worden aangepakt, tenzij er sprake is van

bijvoorbeeld witwassen. In dit verband is er ook een richtlijn uitgebracht voor de afhandeling van fiscale- en douanezaken.

Zoals het Hof meerdere malen heeft bepaald is in artikel 207, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering uitsluitend aan de officier van justitie de bevoegdheid toegekend om zelfstandig te beslissen of naar aanleiding van een ingesteld opsporingsonderzoek tot vervolging dient te worden overgegaan. Die bevoegdheid leent zich slechts in zeer beperkte mate voor rechterlijke toetsing. De strafrechter kan daarom in zeer beperkte mate toetsen of de vervolging in strijd is met de beginselen van een goede procesorde, waaronder het gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur.

De ruime vervolgingsbevoegdheid van de functionarissen van het Openbaar Ministerie is geen vrijbrief voor willekeur. Voorts zou het Openbaar Ministerie de strafwaardigheid van een feit in beschouwing moeten nemen. Bijvoorbeeld in gevallen dat er sprake is van een bestendige praktijk (common practice) zou dat aanleiding kunnen vormen om minder ingrijpende sancties toe te passen. Dit sluit ook aan bij de ultimum remedium gedachte.

Volgens jurisprudentie kan de duur van het proces vanaf de dies a quo tot het eindvonnis per instantie twee jaar in beslag nemen.

In 2015 constateerde de Raad dat geen gebruik werd gemaakt van de aan de Minister toekomende bevoegdheid tot het geven van algemene aanwijzingen. Het justitieel vervolgingsbeleid was niet omvangrijk. Uit het in het jaar 2015 daterend onderzoek bleek dat de Minister geen richtlijnen uitvaardigt. De prioriteiten van de Minister werden bekendgemaakt in het driehoeksoverleg of tijdens andere overleggen.

De Raad constateert dat de algemene aanbevelingen niet zijn opgevolgd. De Raad is van oordeel dat de Minister moet zorgdragen voor de nodige beleidsondersteuning om het vervolgingsbeleid te kunnen vaststellen. De Raad is van oordeel dat de Minister in dit verband onder meer door strafrechtsdeskundigen kan worden bijgestaan.

Voor wat betreft de aanbevelingen ten aanzien van het Openbaar Ministerie, oordeelt de Raad als volgt. De Raad juicht het initiatief van het Openbaar Ministerie om richtlijnen uit te vaardigen toe. Zoals eerder betoogd komt dit de transparantie en de rechtszekerheid ten goede. De Raad is van mening dat dit proces moet worden voortgezet, zodat andere belangrijke richtlijnen kunnen worden vastgesteld. Tot deze richtlijnen behoren in ieder geval de richtlijnen inzake sepotgronden. De Raad is tevens van oordeel dat in het kader van een integrale aanpak, samenwerkingsafspraken moeten worden gemaakt over de wijze van interventie. Hiermee is reeds een aanvang

gemaakt door het publiceren van de richtlijn met betrekking tot de douane- en fiscaalrechtelijke misdrijven. De Raad is van oordeel dat dit traject moet worden voortgezet en uitgebreid tot andere beleidsterreinen.

De Raad is van oordeel dat het Openbaar Ministerie onvoldoende verantwoording aflegt voor wat betreft de afdoening van zaken binnen een redelijke termijn. De Raad is van oordeel dat het Openbaar Ministerie bijvoorbeeld op basis van de jaarverslagen specifiek, bijvoorbeeld door middel van statistiek, zou kunnen aangeven of de afhandeling van zaken binnen een redelijke termijn al dan niet is verbeterd.

De Raad juicht toe dat het Openbaar Ministerie een efficiency traject heeft opgestart en is van oordeel dat de administratieve ondersteuning periodiek moet worden geëvalueerd. De Raad is van mening dat dit een continu-proces betreft en dat het Openbaar Ministerie hierin moet blijven investeren. De Raad verwacht dat na dit efficiency traject de doorlooptijd van zaken inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

De Raad concludeert dat de drie algemene aanbevelingen niet zijn opgevolgd en dat de aanbevelingen die aan het Openbaar Ministerie waren gericht, behoudens de afhandeling van zaken binnen een redelijke termijn, naar tevredenheid zijn opgevolgd.

De volgende aanbevelingen vloeien voort uit het review-onderzoek vervolgingsbeleid Openbaar Ministerie:

- Leg verantwoording af voor de (tijdige) afhandeling van zaken door middel van o.a. jaarverslagen;
- Maak in verband met de integrale aanpak samenwerkingsafspraken met andere handhavingsinstanties omtrent de wijze van interventie;
- Maak stelselmatig gebruik van de toetsingscommissie om de beperkte capaciteit zo optimaal mogelijk in te zetten.

1

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De Raad heeft in het jaar 2015 onderzoek gedaan naar het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie. De centrale vraag was: *Op welke wijze en op welke gronden worden beslissingen genomen door het Openbaar Ministerie omtrent de vervolging en de voortzetting van een strafzaak en in hoeverre is er controle op de besluitvorming?*

De Raad achtte het wenselijk om naar aanleiding van het bovengenoemde onderzoek een aantal aanbevelingen te doen aan de Minister. De Raad deed zowel algemene- als specifieke aanbevelingen, waarbij de specifieke aanbevelingen betrekking hadden op respectievelijk het beheer en de taakuitoefening van en door het Openbaar Ministerie.

De Raad verricht vervolgonderzoek om te kunnen vaststellen in hoeverre de door de Raad gedane aanbevelingen zijn opgevolgd.

1.2. Doelstelling

De Raad beoogt met dit onderzoek de mate waarin de aanbevelingen van het inspectierapport “het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie” zijn opgevolgd te kunnen vaststellen.

1.3. Centrale vraag

In hoeverre zijn de aanbevelingen van het onderzoek uit 2015 uitgevoerd?

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat is de stand van zaken?
2. Welke acties zijn ondernomen ter uitvoering van de aanbevelingen?
3. Welke knelpunten doen zich voor bij de implementatie van de aanbevelingen?
4. Hoe worden deze knelpunten aangepakt?
5. Wat is het resultaat?

1.4. Onderzoeksaanpak en methode

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden hebben de inspecteurs van de Raad een aantal sleutelfunctionarissen geïnterviewd. De ter hand gestelde documenten zijn beoordeeld.

De Raad heeft aan de hand van interviews en documentenstudie inzicht verkregen in de stand van zaken. De ondernomen acties zijn beschreven en de knelpunten zijn geïdentificeerd. Vervolgens toetste de Raad in hoeverre de aanbevelingen zijn opgevolgd.

1.5. Toetsingskader

Als toetsingskader hanteert de Raad voor dit onderzoek de aanbevelingen van het inspectieonderzoek 'Vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie' en de daarbij geformuleerde criteria. Tevens hanteert de Raad als onderdeel van het toetsingskader het geactualiseerde beleid.

De aanbevelingen zijn:

Algemene aanbevelingen aan de Minister

- Draag zorg voor een vastgesteld en gepubliceerd vervolgingsbeleid;
- Vaardig algemene richtlijnen uit om het vervolgingsbeleid mede te bepalen;
- Bevorder dat zaken binnen een redelijke termijn worden afgehandeld.

Aanbevelingen aan de Minister met betrekking tot het Openbaar Ministerie

- Vertaal interne richtlijnen naar vastgesteld en gepubliceerd vervolgingsbeleid;
- Leg verantwoording af voor de (tijds) afhandeling van zaken door middel van o.a. jaarverslagen;
- Verbeter de administratieve ondersteuning.

1.6. Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Dit rapport vangt aan met de samenvatting, conclusies en aanbevelingen. In het eerste hoofdstuk zijn aanleiding, doelstelling van het onderzoek, de diverse onderzoeksvragen en de onderzoeks aanpak en methode uitgewerkt. In hoofdstuk twee worden de bevindingen van dit onderzoek beschreven. In hoofdstuk drie worden de bevindingen geanalyseerd en hoofdstuk vier bevat de aanbevelingen.

2

2. Bevindingen van het onderzoek

2.1. Inleiding

Hieronder wordt het vervolgingsbeleid uitgewerkt. De Raad acht het van belang om het vervolgingsbeleid inzichtelijk te maken aangezien de opvolging van de aanbevelingen daaraan moet voldoen. De Raad hanteert hierbij een ex nunc toetsing, hetgeen betekent dat getoetst wordt of de opvolging van de aanbevelingen voldoet aan het thans geldend beleid. Anders gezegd: met inachtneming van het huidige vervolgingsbeleid zal de Raad nagaan of en in hoeverre uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen van het rapport Vervolgingsbeleid Openbaar Ministerie op Curacao.

Aangezien de Raad de opvolging van de aanbevelingen toetst aan het geactualiseerde beleid, zal de Raad het geactualiseerde vervolgingsbeleid beschrijven.

2.2. Vervolgingsbeleid Openbaar Ministerie

2.2.1 Wettelijk kader

Voor het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie zijn van belang verdragen, de relevante wettelijke bepalingen, beleidsregels en de beginselen van behoorlijk strafprocesrecht.

Het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) en het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBP) maken deel uit van de grondslagen van het strafprocesrecht. Bijvoorbeeld artikel 5 EVRM en artikel 9 IVBP bevatten regels voor het voorarrest. Krachtens artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBP dient de behandeling van een strafzaak binnen redelijke termijn plaats te vinden. Het doel van het beginsel van de redelijke termijn is om rechtsbescherming te bieden tegen onredelijke vertraging van het proces. Het EHRM is van oordeel dat het beginsel van redelijke termijn in strafzaken een extra functie bevat, namelijk: "In criminal matters, especially, it is designed to avoid that a person charged should remain too long in a state of uncertainty about his fate." Het beginsel van redelijke termijn is volgens het EHRM een fundamentele eis van rechtsplechting om de geloofwaardigheid en de effectiviteit van het rechtssysteem te waarborgen.

Ingevolge artikel 13 van de rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba kan de Minister aan de procureur-generaal algemene aanwijzingen geven betreffende de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Indien de Minister voornemens is een bijzondere aanwijzing te geven aan de procureur-generaal dan legt hij de voorgenomen aanwijzing voor aan het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius, Saba ter toetsing.

Ingevolge artikel 5, vierde lid, van de rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba kan de procureur-generaal algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het Openbaar Ministerie.

De richtlijnen kunnen als volgt worden onderscheiden: aanwijzingen (inzake de uitoefening van taken en bevoegdheden), richtlijnen voor strafvordering en instructies.

De aanwijzingen bevatten dwingende normatieve regels en worden onder meer gebruikt om sturing te geven bij de uitoefening van discretionaire bevoegdheden op het terrein van opsporing en vervolging.

Een richtlijn voor strafvordering is een publiekrechtelijke rechtshandeling van algemene aard met dwingende, normatieve regels inzake de strafvordering.

Instructies zijn intern gerichte normatieve regels. In tegenstelling tot aanwijzingen en richtlijnen kunnen derden geen rechten ontleen aan instructies.

De beginselen van behoorlijk strafprocesrecht, waaronder het gelijkheidsbeginsel, vertrouwensbeginsel en het verbod op détournement de pouvoir vormen tevens een belangrijk onderdeel van het vervolgingsbeleid. Waar bijvoorbeeld het geschreven recht geen bescherming biedt, zouden de beginselen van behoorlijk strafprocesrecht rechtsbescherming kunnen bieden. Zo kan een verdachte een beroep doen op een toezegging door de bevoegde autoriteiten ondanks het ontbreken van een formeel sepot.

2.2.2. Vervolgingsbeletselen

De vervolgingsvoorwaarden c.q. uitsluitingsgronden kunnen worden onderscheiden in wettelijke, wet systematische, verdragsrechtelijke en ongeschreven gronden.

Er is sprake van een wettelijke vervolgingsuitsluitingsgrond wanneer vervolging in strijd komt met een geschreven rechtsregel, bijvoorbeeld in geval van verjaring of het overlijden van de verdachte.

Een vervolgingsbeletsel kan voortvloeien uit het systeem van de wet zonder dat de vervolging in strijd is met een geschreven rechtsregel. Dit is het geval van vervolging na een voeging ad informandum.

Een verdragsbepaling kan ook een obstakel vormen voor vervolging. Bijvoorbeeld artikel 31, eerste lid, van het vluchtelingenverdrag verbiedt het opleggen van straffen aan vluchtelingen vanwege illegale binnenkomst of illegaal verblijf, indien zij rechtstreeks komen van een land waar hun leven of vrijheid werd bedreigd en zij zich onverwijld bij de autoriteiten melden en deze overtuigen, dat zij geldige redenen hebben voor hun onrechtmatige binnenkomst. Dit verbod geldt volgens de Hoge Raad ook in het geval een vluchteling wordt vervolgd wegens het bezit van valse identiteitspapieren, wanneer dat bezit samenhangt met de illegale binnenkomst of het illegale verblijf.¹

De Hoge Raad heeft voorts de sanctie van niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie gereserveerd voor gevallen waarin sprake is van ernstige inbreuken op beginselen van een behoorlijke procesorde, waardoor doelbewust of met grove veronachtzaming van de belangen van de verdachte aan diens recht op een eerlijke behandeling in zijn zaak is tekortgedaan.²

Uit onderzoek is gebleken dat de vervolgingsuitsluitingsgronden vrijwel nooit een obstakel vormen bij de vervolging, aangezien de betrokken officieren van justitie daar doorgaans rekening mee houden. Wanneer een formele vervolgingsuitsluitingsgrond wordt geconstateerd, ziet de officier van justitie in beginsel af van verdere vervolging. Immers de officier van justitie moet anticiperen op de rechterlijke uitspraak. Uit jurisprudentieonderzoek blijkt dat van niet-ontvankelijkheid sprake was in bijvoorbeeld de zaak Zambezi, die in het jaar 2014 speelde. Het Openbaar Ministerie heeft in die zaak de grenzen van het bevel van het Hof in de beklagprocedure overschreden.

¹ ECLI:NL:HR:2009:BI1325

² ECLI:NL:HR:2011:BT7104

De toetsing van het beleid van het Openbaar Ministerie geschiedt marginaal door het Hof via de ex artikel 15 Sv geregelde beklagprocedure. De zittingsrechter dient, conform het systeem, de aan hem voorgelegde zaak te beoordelen en kan slechts in zeer uitzonderlijke gevallen het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk verklaren. Indien de rechter een bepaalde zaak minder strafwaardig acht zal hij dat kunnen laten blijken in de strafoplegging. Dit heeft het gerecht bijvoorbeeld gedaan in een zaak op Sint Maarten waar een gevangenisstraf van een dag is opgelegd, die niet ten uitvoer zou moeten worden gelegd, tenzij de verdachte gedurende de proeftijd, die in dat geval was bepaald op een dag³ zich weer schuldig maakt aan een strafbaar feit.

Het onderzoek van de Raad is tevens gericht op de beantwoording van de vraag of de criteria die ten grondslag liggen aan de vervolging consequent worden toegepast. De respondent van het Openbaar Ministerie stelt dat zowel de betrokken officier van justitie als de parketsecretaris doorgaans betrokken zijn bij de besluitvorming omtrent al dan niet vervolgen. Mede op voorstel van een parketsecretaris beslist de officier of een zaak aan de rechter wordt voorgelegd. De toepasselijke sepotgronden worden vermeld in het Priem systeem.⁴ Daarnaast kunnen twijfelgevallen intern bij het Openbaar Ministerie worden besproken en theoretisch bestaat ook de mogelijkheid dat de leidinggevenden bij het Openbaar Ministerie het proces sturen op basis van onder meer de geregistreerde informatie.

2.2.3. Haalbaarheid en opportuniteit

Volgens artikel 207, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering dient het Openbaar Ministerie, indien het naar aanleiding van het ingestelde opsporingsonderzoek van oordeel is dat vervolging moet plaatsvinden, zo spoedig mogelijk daartoe over te gaan. Voorts bepaalt het Wetboek van Strafvordering in artikel 207, tweede lid, dat van vervolging kan worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend.

Aan de vervolgings- en sepotbeslissingen dienen twee componenten ten grondslag te liggen, namelijk de haalbaarheids- en opportuniteitscomponent. De haalbaarheidscomponent duidt op een anticiperend oordeel van het Openbaar Ministerie. Deze toetsing wordt verricht door het Openbaar Ministerie vanwege de praktische reden dat vervolging in de gevallen die niet tot een veroordeling zullen leiden zinloos is en belangrijker vanwege het feit dat vervolging niet moet plaatsvinden zonder

³ ECLI:NL:OGEAM:2015:4

⁴ PRIEM is het registratiesysteem van het Openbaar Ministerie.

dat er sprake is van een aanknopingspunt voor een strafbaar feit. Het instellen van strafrechtelijke onderzoeken veronderstelt dat er een titel is. Er moet sprake zijn van verdenking van een strafbaar feit.

Aan het opportuniteitsbeginsel is een aantal risico's verbonden, waaronder: willekeur, détournement de pouvoir (misbruik van macht of bevoegdheden) en uitholling van de bevoegdheden van de Minister en de Staten. Adequate controle op de toepassing van het opportuniteitsbeginsel is daarom noodzakelijk.

Als de officier van justitie van oordeel is dat een veroordeling haalbaar is, zal hij overwegen of vervolging opportuun is. Daarbij is het algemeen belang richtinggevend. Immers het opportuniteitsbeginsel veronderstelt dat slechts tot vervolging wordt overgegaan indien het algemeen belang dit vergt.

Het algemeen belang wordt als volgt begrensd. Het Openbaar Ministerie dient een vervolgingsbeleid te hanteren en het opportuniteitsbeginsel kan hoogstens samenvallen met individuele belangen. Anders gezegd, vervolging kan niet uitsluitend geschieden om individuele belangen te dienen. Het algemeen belang blijft het uitgangspunt.

In Nederland zijn de haalbaarheids- en opportuniteitsgronden gepubliceerd, maar op Curaçao gelden die gronden voorsnog uitsluitend als interne richtlijnen. Het Openbaar Ministerie concipieerde ten tijde van het onderzoek een aanwijzing sepotgronden. In de wederhoorfase bleek dat de aanwijzing sepotgronden recentelijk werd vastgesteld en dat het voornemen bestaat deze op korte termijn te publiceren.

Voor wat betreft het opportuniteitsbeginsel achten respondenten richtlijnen noodzakelijk. Voor de opsporing is tevens van belang welke overwegingen door het Openbaar Ministerie worden gemaakt om de beperkte opsporingscapaciteit zo doelmatig mogelijk in te zetten, aldus een aantal bevraagden. Dit is ook voor de opsporingsdiensten van belang om hun strategische doelstellingen te kunnen vaststellen.

Er zijn prestatie indicatoren voor beleid- en technisch sepot, waaraan de leden van het Openbaar Ministerie moeten voldoen.

Het Openbaar Ministerie moet de vraag of strafrechtelijke interventie het aangewezen middel is in beschouwing nemen. In verband met de ontwikkelingen in het strafrecht moet ook de verschuiving van het strafrecht als ultimum remedium naar optimum remedium in acht worden genomen. Van belang is thans de vraag of strafrechtelijke interventie het optimale middel is. In beginsel zal het Openbaar Ministerie moeten nagaan of vervolging het enige middel is om de zaak af te handelen. Het Openbaar Ministerie zal dan moeten afwegen of via bijvoorbeeld fiscaalrechtelijke of

bestuursrechtelijke middelen geen effectievere resultaten kunnen worden bereikt. De huidige opvatting is bijvoorbeeld dat illegale bouw beter bestuursrechtelijk zou kunnen worden aangepakt, tenzij er sprake is van bijvoorbeeld witwassen. In dit verband is er ook een richtlijn uitgebracht voor de afhandeling van fiscale- en douanezaken.

Zoals het Hof meerdere malen heeft bepaald is in artikel 207, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering uitsluitend aan de officier van justitie de bevoegdheid toegekend om zelfstandig te beslissen of naar aanleiding van een ingesteld opsporingsonderzoek tot vervolging dient te worden overgegaan. Die bevoegdheid leent zich slechts in zeer beperkte mate voor rechterlijke toetsing. De strafrechter kan daarom in zeer beperkte mate toetsen of de vervolging in strijd is met de beginselen van een goede procesorde, waaronder het gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur. Het Hof heeft overwogen dat een verdachte moet kunnen begrijpen dat hem zowel de opzettelijke als de niet opzettelijke variant wordt verweten. Het vorenstaande is bepalend voor de vraag of de schuldvariant in een tenlastelegging mag worden gelezen. Met andere woorden tijdens de procedure en uit het dossier moet duidelijk blijken welke handelingen de verdachte wordt verweten.⁵

De ruime vervolgingsbevoegdheid van de functionarissen van het Openbaar Ministerie is geen vrijbrief voor willekeur. Zij moeten deze bevoegdheid plichtmatig hanteren en niet conform het zogenoemde 'beencriterium', namelijk niet naargelang het been waarmee zij uit bed stappen.⁶

Voorts zou het Openbaar Ministerie de strafwaardigheid van een feit in beschouwing moeten nemen. Bijvoorbeeld in gevallen dat er sprake is van een bestendige praktijk (common practice) zou dat aanleiding kunnen vormen om minder ingrijpende sancties toe te passen. Dit sluit ook aan bij de ultimum remedium gedachte.

Het Openbaar Ministerie heeft in het verleden een toetsingscommissie ingesteld bestaande uit leden van het Parket van de Procureur Generaal, het Parket van de Officier van Justitie in eerste aanleg en de landsrecherche. Deze commissie moest de van alle zijden van het politieke spectrum ingediende aangiften beoordelen aan de hand van een eenduidig toetsingskader. Ten tijde van het review bleek dat dit soort aangiften in behandeling werden genomen zonder de voorafgaande toetsing door de hierbedoelde toetsingscommissie.

⁵ Uitspraak Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, d.d. 13 december 2018, zaaknummer H104/2018

⁶ Corstens 2008, p. 231 en 526

2.2.4. Transactie en voorwaardelijk sepot

Tussen het vervolgen en het seponeren zijn er een tweetal andere modaliteiten. De zaak kan via transactie of via voorwaardelijk sepot worden afgedaan. Bij een transactie kan geen proeftijd worden gesteld, waardoor het Openbaar Ministerie de vervolgingsbeslissing niet afhankelijk kan stellen van een proeftijd, hetgeen bij voorwaardelijk sepot wel mogelijk is. Het voorwaardelijk sepot wordt gehanteerd bij HURA-zittingen. Het voordeel van een HURA-zitting voor de verdachte is dat hij dan geen strafblad krijgt en dat de zaak wellicht geen of minder publiciteit heeft vergeleken met de strafzaken die op zitting in het openbaar worden behandeld. In de praktijk past het Openbaar Ministerie (vrijwel) altijd voorwaardelijk sepot toe in plaats van transactie onder meer vanwege het feit dat bij transactie geen proeftijd kan worden gesteld.

2.2.5 Redelijke termijn

Ten aanzien van het beginsel van redelijke termijn zijn de volgende vier aspecten van belang:

- 1) beschermen van partijen tegen onredelijke vertragingen (grondrecht);
- 2) belang van de benadeelde;
- 3) effectiviteit en vertrouwen in de rechtspraak;
- 4) waarheidsvinding.

Volgens jurisprudentie kan de duur van het proces vanaf de dies a quo tot het eindvonnis per instantie twee jaar in beslag nemen.

Algemeen uitgangspunt van de strafrechtspleging is dat zaken binnen redelijke termijn moeten worden afgedaan. Vervolging binnen redelijke termijn is ook geboden op basis van verdragsrechtelijke bepalingen. Zowel artikel 16, eerste lid, van het EVRM als artikel 14, eerste lid, van het IVBPR, schrijven dit voor.

Ook vanuit het belang van het slachtoffer gezien, is het raadzaam om de zaak binnen redelijke termijn af te doen. Naast het feit dat de veroordeling als een soort verlichting van de pijn door het slachtoffer kan worden ervaren, kan de behandeling van de zaak aan het slachtoffer de mogelijkheid bieden om (een deel van) zijn schade op de dader te verhalen.

Berechting na jaren zou ook kunnen leiden tot strafvermindering, waardoor de effectiviteit van de strafrechtspleging wordt verminderd.

Zaken waarbij de verdachte voorlopig gehecht is, komen na drie tot vier maanden overeenkomstig de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering op de zitting. Bij niet voorlopig gehechte verdachten, zogenoemde 'vrije voeters', houdt het Openbaar Ministerie bij bepaalde zaken (jeugd en relationeel geweld) als uitgangspunt aan dat er binnen zes maanden na inschrijving van de zaak bij het parket een afdoeningsbeslissing moet zijn genomen⁷. Wanneer een zaak daadwerkelijk op de zitting komt, hangt ook af van de beschikbaarheid van zittingsruimte bij het Hof.

2.3. Aanbevelingen

2.3.1. Algemene aanbevelingen

De Raad heeft in het rapport vervolgingsbeleid Openbaar Ministerie een drietal algemene aanbevelingen gedaan aan de Minister. Het betreft de navolgende aanbevelingen:

- *Draag zorg voor een vastgesteld en gepubliceerd vervolgingsbeleid;*
- *Vaardig algemene richtlijnen uit om het vervolgingsbeleid mede te bepalen;*
- *Bevorder dat zaken binnen een redelijke termijn worden afgehandeld.*

Ten aanzien van de uitvoering van de eerste aanbeveling constateert de Raad dat er door de Minister geen algemeen vervolgingsbeleid is ontwikkeld en gepubliceerd.

In 2015 constateerde de Raad dat geen gebruik werd gemaakt van de aan de Minister toekomende bevoegdheid tot het geven van algemene aanwijzingen. Het justitieel vervolgingsbeleid was niet omvangrijk. Uit het in het jaar 2015 daterend onderzoek bleek dat de Minister geen richtlijnen uitvaardigt. De prioriteiten van de Minister werden bekendgemaakt in het driehoeksoverleg of tijdens andere overleggen. Eerder is ook gebleken dat de beleidskracht van het ministerie van Justitie voor verruiming vatbaar is. Dit heeft in het verleden ertoe geleid dat andere organisaties, waaronder in ieder geval het Openbaar Ministerie, noodgedwongen de voortrekkersrol op zich hebben genomen

⁷ Jaarplan 2018 van het Openbaar Ministerie

(o.a. project tur wowo riba bo). De Raad constateert in dit review-onderzoek dat de uit het jaar 2015 daterende praktijk nog steeds wordt voortgezet. De prioriteiten van de Minister worden bekend gemaakt in het driehoeksoverleg tussen de Minister, de korpsleiding en het Openbaar Ministerie.

De Raad constateert met betrekking tot de tweede aanbeveling dat er door de Minister geen algemene richtlijnen worden uitgevaardigd. Uit het onderzoek is evenmin gebleken dat de Minister de in de derde aanbeveling bedoelde aanwijzingen geeft ten aanzien van de afdoeningstermijn van zaken.

Aanbevelingen ten aanzien van het Openbaar Ministerie

De Raad heeft in het rapport vervolgingsbeleid Openbaar Ministerie een drietal bijzondere aanbevelingen gedaan aan de Minister ten behoeve van het Openbaar Ministerie. Het betreft de navolgende aanbevelingen:

Aanbevelingen aan de Minister met betrekking tot het Openbaar Ministerie

- Vertaal interne richtlijnen naar vastgesteld en gepubliceerd vervolgingsbeleid;
- Leg verantwoording af voor de (tijdige) afhandeling van zaken door middel van o.a. jaarverslagen;
- Verbeter de administratieve ondersteuning.

In 2015 constateerde de Raad dat drie aanwijzingen gepubliceerd waren, namelijk de aanwijzing vuurwapen en munitie, de aanwijzing voor atrako's en de richtlijn voor opiumdelicten.

Tijdens de reviewfase bleek dat de procureur-generaal 13 (gepubliceerde) richtlijnen had uitgevaardigd. Er zijn bijvoorbeeld aanwijzingen inzake vuurwapen en munitie, atrako's, opium delicten, diefstal en geweld, relationeel geweld en slachtofferzorg.

Het Openbaar Ministerie heeft samen met het ministerie van Justitie en het Korps Politie Curaçao gezamenlijk hun ambities neergelegd in het strategiedocument OM-KPC 2016-2019. In dit document zijn een aantal strategische thema's neergelegd waarin het Openbaar Ministerie en het KPC structureel en meerjarig aandacht aan besteden.

Deze thema's zijn:

- atrako;
- geweldsmisdrijven;
- inbraken en diefstallen;
- verkeer;
- criminele samenwerkingsverbanden.

Deze vijf thema's zijn door het driehoeksoverleg tussen de Minister, de hoofdofficier van Justitie en de korpschef tot prioriteit benoemd. Hierop is het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie en het Korps Politie Curaçao gebaseerd.

Het strategiedocument wordt jaarlijks herzien en gewijzigd indien daar aanleiding toe bestaat. Tevens vormt dit strategiedocument de basis voor de jaarplannen van het Openbaar Ministerie en het Korps Politie Curaçao.

Voor wat betreft de opvolging van de tweede aanbeveling, constateerde de Raad in 2015 dat het Openbaar Ministerie als norm hanteerde dat zaken binnen negen maanden aan de rechter moesten worden voorgelegd. De Raad vernam dat het soms jaren duurde voordat een vervolgingsbeslissing werd genomen. De Raad begreep ten tijde van dit review dat de doorlooptijd van zaken wordt gemonitord door de leiding van het Openbaar Ministerie. Daartoe worden periodiek overzichten uitgedraaid uit het bedrijfsregistratiesysteem van het Openbaar Ministerie. Daarna worden afspraken gemaakt over de verdere afhandeling. Ten tijde van het onderzoek was het nog niet mogelijk om aan de hand van managementrapportages een overzicht te krijgen van de gemiddelde doorlooptijd van afgedane strafzaken. Het voornemen van het Openbaar Ministerie is om door middel van jaarverslagen de doorlooptijden van zaken inzichtelijk te maken. De jaarverslagen bevatten vooralsnog geen overzicht van de doorlooptijd van zaken.

Uit de jaarplannen van het Openbaar Ministerie kan men volgens respondenten afleiden welke prioriteiten worden gesteld. Uit de jaarplannen van het Openbaar Ministerie blijkt bijvoorbeeld dat de bestrijding van mensenhandel prioriteit heeft. In de praktijk blijkt ook dat het Openbaar Ministerie daaraan aandacht schenkt. Dat heeft onder meer geleid tot de vervolging in de Venus-zaak, waarbij de verdachten tot gevangenisstraf van een aantal jaren zijn veroordeeld. De behaalde resultaten moeten inzichtelijk zijn.

Ten aanzien van de uitvoering van de derde aanbeveling, merkt de Raad het volgende op. De Raad constateerde in het eerdere onderzoek dat het Openbaar Ministerie een bedrijfsregistratiesysteem genaamd PRIEM hanteerde. Ten tijde van dit onderzoek begon het Openbaar Ministerie met een efficiency traject waarbij de administratieve processen in kaart werden gebracht, geëvalueerd en geoptimaliseerd. De medewerkers

van het Openbaar Ministerie worden betrokken bij het traject, zodat alle betrokkenen op de hoogte zijn van hun rol en verantwoordelijkheid in het gehele administratieve traject.

3

3. Analyse

3.1. Algemeen

De toepassing van deze vervolgingsbevoegdheid dient te worden ingekaderd. Deze inkadering van de vervolgingsbevoegdheid moet door middel van het vervolgingsbeleid geschieden.

Het Openbaar Ministerie heeft een aantal richtlijnen uitgevaardigd. De Raad acht het positief dat het Openbaar Ministerie voornemens is om een richtlijn inzake de sepotgronden uit te vaardigen. De Raad meent dat de transparantie en de rechtszekerheid daarmee worden gediend. Immers de richtlijnen kunnen in het kader van een beklagprocedure of tijdens het onderzoek ter terechtzitting worden getoetst.

Vermeldenswaardig in dit verband is de publicatie van de richtlijn met betrekking tot fiscale- en douanezaken. Deze richtlijn bevat afspraken omtrent de wijze van afdoening, waarbij afhankelijk van het soort geval een keuze kan worden gemaakt tussen strafrechtelijke- of fiscaalrechtelijke interventie. De Raad is van oordeel dat dergelijke afspraken ook moeten worden gemaakt ten aanzien van andere beleidsterreinen.

Voorts zou het Openbaar Ministerie de strafwaardigheid van een feit in beschouwing moeten nemen. Bijvoorbeeld in gevallen dat er sprake is van een bestendige praktijk (common practice) zou dat aanleiding kunnen vormen om minder ingrijpende sancties toe te passen⁸. Dit sluit ook aan bij de ultimum remedium gedachte.

⁸ ECLI:NL:OGHACMB:2017:209 Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 03-05-2017, 100.00045/14 en H 213/2016

3.2. Vervolgingsbeleid Openbaar Ministerie

3.2.1. Richtlijnen

De Raad constateert dat de Minister geen algemene richtlijnen heeft uitgevaardigd, maar zijn prioriteiten aangeeft in het driehoeksoverleg of tijdens andere overleggen. De Raad is zich ervan bewust dat terughoudendheid bij de toepassing van de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister noodzakelijk is, maar is van oordeel dat de Minister de algemene kaders van het vervolgingsbeleid moet kunnen aanduiden om zijn ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Het ministerie van Justitie moet naar het oordeel van de Raad een algemeen vervolgingsbeleid formuleren.

De procureur-generaal en de hoofdofficier van justitie kunnen algemene en bijzondere aanwijzingen geven aan de leden van het Openbaar Ministerie. De Raad constateert dat enkele richtlijnen zijn vastgesteld en bekend gemaakt. Aangezien de Hoge Raad vastgestelde en gepubliceerde richtlijnen gelijk stelt aan recht, kan de rechter toetsen of de handelwijze van het Openbaar Ministerie strookt met deze richtlijnen. Dit draagt bij aan transparantie en rechtszekerheid in de strafrechtspleging.

Een gepubliceerd vervolgingsbeleid draagt met andere woorden bij aan de transparantie bij de vervolging en vermindert ook de mogelijkheid op (schijn van) willekeur.

3.2.2. Haalbaarheid en opportuniteit

De vervolgingsbeslissingen worden genomen aan de hand van de haalbaarheids- en opportuniteitstoetsing. Deze richtlijnen zijn echter nog niet gepubliceerd. Door het ontbreken van gepubliceerde criteria kan evenmin, althans moeilijk, worden getoetst of deze criteria consequent worden toegepast.

De Raad juicht in dit verband het voornemen van het Openbaar Ministerie om richtlijnen inzake sepotgronden te publiceren toe.

De Raad is van oordeel dat de aangiften van politieke tegenstanders of bij ander gevoelige politieke aangiften overeenkomstig een vastgesteld en gepubliceerd toetsingskader moeten worden geëvalueerd. Door publicatie van dit toetsingskader, bijvoorbeeld in de vorm van richtlijnen, kan de rechter de afdoeningsbeslissing in de

zich voordoende zaken concreet toetsen. Het gevolg hiervan is dat de opsporingscapaciteit optimaler kan worden ingezet en rechterlijke controle achteraf mogelijk is. Dit draagt bij aan de transparantie van het vervolgingsbeleid en versterkt de rechtszekerheid.

3.3. Redelijke termijn

De Raad acht het de taak van het Openbaar Ministerie om de rechtszekerheid te waarborgen en te voorkomen dat verdachten en slachtoffers onredelijk lang op een afdoeningsbeslissing van het Openbaar Ministerie moeten wachten. Het interne beleid van het Openbaar Ministerie om binnen 6 maanden een afdoeningsbeslissing te nemen moet dan ook worden nageleefd. Het Openbaar Ministerie zou dit moeten verantwoorden door middel van bijvoorbeeld jaarverslagen. De Raad realiseert zich dat bijvoorbeeld complexe langlopende zaken veel capaciteit vergen, maar meent dat enige nadere toelichting in het jaarverslag wenselijk is.

De Raad heeft de jaarverslagen van het Openbaar Ministerie doorgenomen en kon daaruit niet afleiden in hoeveel zaken de redelijke termijn wordt overschreden. Aangezien het bedrijfsregistratiesysteem PRIEM de doorlooptijden van zaken niet produceert is het noodzakelijk om voornoemd systeem te actualiseren. De Raad juicht in dit verband het efficiency traject van het Openbaar Ministerie toe.

Uit jurisprudentie-onderzoek constateert de Raad dat diverse zaken na de overschrijding van de redelijke termijn aan de rechter worden voorgelegd. Daarnaast zijn er ook zaken die vanwege gebrek aan zittingsruimte niet binnen een redelijke termijn worden afgehandeld. De Raad is van oordeel dat de rechtszekerheid gediend is door de afhandeling van zaken binnen een redelijke termijn en dat het Openbaar Ministerie er voor moet zorgen dat de overschrijding van de redelijke termijn zo veel mogelijk wordt geminimaliseerd.

3.4. Controle op de besluitvorming

De Raad constateert dat er procedurele waarborgen bestaan bij het nemen van vervolgingsbeslissingen. De officier van justitie beslist vaak in overleg met de parketsecretaris of in een bepaald geval tot vervolging wordt overgegaan. Voorts functioneert een officier van justitie onder leiding van de hoofdofficier van justitie. Daarnaast wordt verondersteld dat de leden van het Openbaar Ministerie een magistratelijk gedrag vertoont bij hun taakuitvoering.

De Raad mist een beleid van de Minister ex artikel 13 van de rijkswet openbare ministeries. Zoals de Raad eerder overwoog zal de Minister met de nodige distantie het vervolgingsbeleid moeten kunnen beïnvloeden. Dit draagt naar het oordeel van de Raad bij aan de legitimiteit van het vervolgingsbeleid.

3.5. Opvolging van de Aanbevelingen

De Raad constateert dat de algemene aanbevelingen niet zijn opgevolgd. De Raad is van oordeel dat de Minister moet zorgdragen voor de nodige beleidsondersteuning om het vervolgingsbeleid te kunnen vaststellen. De Raad is van oordeel dat de Minister in dit verband onder meer door strafrechtsdeskundigen kan worden bijgestaan.

Voor wat betreft de aanbevelingen ten aanzien van het Openbaar Ministerie, oordeelt de Raad als volgt. De Raad juicht het initiatief van het Openbaar Ministerie om richtlijnen uit te vaardigen toe. Zoals eerder betoogd komt dit de transparantie en de rechtszekerheid ten goede. De Raad is van mening dat dit proces moet worden voortgezet, zodat andere belangrijke richtlijnen kunnen worden vastgesteld. Tot deze richtlijnen behoren in ieder geval de richtlijnen inzake sepotgronden. De Raad is tevens van oordeel dat in het kader van een integrale aanpak samenwerkingsafspraken moeten worden gemaakt over de wijze van interventie. Hiermee is reeds een aanvang gemaakt door het publiceren van de richtlijn met betrekking tot de douane- en fiscaalrechtelijke misdrijven. De Raad is van oordeel dat dit traject moet worden voortgezet en uitgebreid tot andere beleidsterreinen.

De Raad is van oordeel dat het Openbaar Ministerie onvoldoende verantwoording aflegt voor wat betreft de afdoening van zaken binnen een redelijke termijn. De Raad is van oordeel dat het Openbaar Ministerie bijvoorbeeld op basis van de jaarverslagen

specifiek, bijvoorbeeld door middel van statistiek, zou kunnen aangeven of de afhandeling van zaken binnen een redelijke termijn al dan niet is verbeterd.

De Raad juicht toe dat het Openbaar Ministerie een efficiency traject heeft opgestart en is van oordeel dat de administratieve ondersteuning periodiek moet worden geëvalueerd. De Raad is van mening dat dit een continu-proces betreft en dat het Openbaar Ministerie hierin moet blijven investeren. De Raad verwacht dat na dit efficiency traject de doorlooptijd van zaken inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

De Raad concludeert dat de drie algemene aanbevelingen niet zijn opgevolgd en dat de aanbevelingen die aan het Openbaar Ministerie waren gericht, behoudens de afhandeling van zaken binnen een redelijke termijn, naar tevredenheid zijn opgevolgd.

4

4. Aanbevelingen

Algemene aanbeveling aan de Minister

- Versterk de beleidskracht van het ministerie van Justitie ter ondersteuning van de Minister bij het opstellen en het uitvoeren van een justitieel beleid, waarbij het vervolgingsbeleid onderdeel van uitmaakt.
- Bevorder dat zaken binnen een redelijke termijn worden afgehandeld.

Aanbeveling aan de Minister met betrekking tot het Openbaar Ministerie

- Leg verantwoording af voor de (tijdige) afhandeling van zaken door middel van o.a. jaarverslagen;
- Maak in verband met de integrale aanpak samenwerkingsafspraken met andere handhavingsinstanties omtrent de wijze van interventie;
- Maak stelselmatig gebruik van de toetsingscommissie om de beperkte capaciteit zo optimaal mogelijk in te zetten.

