



Vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie

Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie.

Colofon

Uitgever: Raad voor de rechtshandhaving

Jaar: 2015

Maand: December

Plaats: Willemstad, Curaçao

Vindplaats Internet: www.raadrechtshandhaving.com

Inhoudsopgave



| | |
|---|-----------|
| | 1 |
| Colofon | 3 |
| Inhoudsopgave | 5 |
| Lijst met gebruikte afkortingen | 7 |
| Voorwoord | 9 |
| Samenvatting, conclusies en aanbevelingen | 11 |
| 1. Inleiding | 17 |
| 1.1. Aanleiding | 17 |
| 1.2. De Onderzoeksvraag | 17 |
| 1.3. Doelstelling en toetsingskader | 18 |
| 1.4. Onderzoeksaanpak en - methode | 18 |
| 1.5. Leeswijzer | 19 |
| 2. Het wettelijk kader voor het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie in Curaçao | 21 |
| 2.1. Algemeen | 21 |
| 2.2. Wettelijk kader | 22 |
| 2.3. Vervolgingsbevoegdheid OM | 23 |
| 2.4. Beleidskader | 24 |
| 3. Bevindingen van het onderzoek | 27 |
| 3.1. Vervolgingsbeleid OM | 27 |
| 3.2. In hoeverre worden gronden c.q. criteria consequent toepast? | 30 |
| 3.3. Transactie en Voorwaardelijk sepot | 31 |
| 3.4. Redelijke termijn | 32 |
| 3.6. Kwaliteit dossiers | 33 |
| 4. Analyse van de bevindingen | 37 |
| 4.1. Algemeen | 37 |
| 4.2. Vervolgingsbeleid OM | 37 |

| | |
|---|-----------|
| 4.4. Controle op de besluitvorming | 40 |
| 4.5. Kwaliteit dossiers | 40 |
| 5. Conclusies en aanbevelingen | 43 |
| 5.1. Algemeen | 43 |
| 5.2. Vervolgingsbeleid OM | 43 |
| 5.3. Redelijke termijn | 43 |
| 5.4. Controle op de besluitvorming | 44 |
| 5.5. Kwaliteit dossiers | 44 |
| 5.6. Aanbevelingen | 44 |

Lijst met gebruikte afkortingen

| | |
|-------|--|
| EVRM | Europees verdrag inzake de rechten van de mens |
| gvo: | gerechtelijk vooronderzoek |
| HURA | Hustisia Rapido |
| HvJ | 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 |
| ovj: | Officier van Justitie |
| PG: | Procureur-Generaal |
| Raad: | Raad voor de rechtshandhaving |
| VVC | Veel Voorkomende Criminaliteit |
| WvSr: | Wetboek van Strafrecht van Curaçao |
| WvSv: | Wetboek van Strafvordering van Curaçao |

Voorwoord

In zijn 'Jaarplan 2015' heeft de Raad voor de rechtshandhaving vastgelegd welke onderzoeken in 2015 worden uitgevoerd. Eén van deze onderzoeken betreft een onderzoek naar het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie.

Dit rapport bevat de uitkomsten van dit onderzoek in Curaçao.

Net als bij alle eerdere onderzoeken het geval was, werkten de betrokken organisaties en personen op constructieve wijze mee aan het onderzoek. De Raad is de personen die zijn benaderd zeer erkentelijk voor hun medewerking.

De Raad spreekt de hoop en de verwachting uit dat deze inspectie zal leiden tot verbetering van de kwaliteit van het vervolgingsbeleid in Curaçao.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. F.E. Richards, voorzitter

Mr. G.H.E. Camelia en

Mr. TH.P.L. Bot

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Dit inspectierapport betreft de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie in Curaçao.

De Minister heeft de bevoegdheid om algemene aanwijzingen te geven aan het Openbaar Ministerie aangaande het vervolgingsbeleid. In de praktijk heeft de Minister echter geen richtlijnen uitgevaardigd. De prioriteiten van de Minister worden bekend gemaakt in het driehoeksoverleg of tijdens andere justitiële overleggen.

Ook de Procureur-Generaal en de Hoofd officier van Justitie kunnen algemene en bijzondere aanwijzingen geven aan de leden van het Openbaar Ministerie ten aanzien van het vervolgingsbeleid. Deze richtlijnen worden gehanteerd door de officier van justitie bij het nemen van de vervolgingsbeslissing op basis van het opportuniteitsbeginsel en de haalbaarheid van de zaak. De beslissing wordt in het PRIEM-systeem ingevoerd. Sturing vindt plaats door de leiding van het OM met inachtneming van deze gegevens. De vervolgingsbeslissing wordt doorgaans genomen op basis van samenwerking tussen de betrokken officier van justitie en de parketsecretaris.

In richtlijnen worden de soorten delicten en de strafeis opgenomen. Er is een aanwijzing vuurwapen en munitie, die eind februari 2015 werd gepubliceerd en de aanwijzing voor atrako's is gedurende het onderzoek per 1 juni 2015 gepubliceerd. Het Openbaar Ministerie heeft ook per 1 juli 2015 de richtlijn opium delicten gepubliceerd.

Voor verkeers- en jeugdzaken worden thans aanwijzingen geconcipeerd. De aanwijzingen zullen gelden voor alle eilanden van het caribisch deel van het koninkrijk met uitzondering van Aruba.

De prioriteitstelling volgt uit het jaarplan van het Openbaar Ministerie. 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 ondermeer geleid tot de vervolging in de Victoria-zaak, in welke zaak de verdachten tot gevangenisstraf van een aantal jaren zijn veroordeeld. Tijdens het onderzoek heeft de Raad ook de jaarverslagen van het Openbaar Ministerie doorgenomen, maar kon daaruit niet destilleren in welke mate het openbaar ministerie uitvoering heeft gegeven aan haar jaarplannen.

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 dat er sprake is van een aanknopingspunt met een strafbaar feit.

Tevens moet het Openbaar Ministerie toetsen of vervolging opportuun is. Volgens artikel 207, lid 1, van het Wetboek van Strafvordering dient indien het Openbaar Ministerie 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, lid 2 dat van vervolging kan worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend. Het opportuniteitsbeginsel heeft betrekking op de vraag of strafrechtelijke interventie het aangewezen middel is. In verband met de ontwikkelingen in het strafrecht moet ook de verschuiving van het strafrecht als ultimum remedium naar optimum remedium in beschouwing worden genomen. Van belang is de vraag of strafrechtelijke interventie het optimale middel is. Het Openbaar Ministerie zal dan moeten afwegen of via bijvoorbeeld fiscaalrechtelijke of bestuursrechtelijke middelen geen effectievere resultaten kunnen worden bereikt.

Aan het opportuniteitsbeginsel zijn een aantal risico's verbonden, waaronder: willekeur, detournement de pouvoir (misbruik van macht) en uitholling van de bevoegdheden van de Ministers en de parlementen. Adequate controle op de toepassing van het opportuniteitsbeginsel is derhalve noodzakelijk.

Voor wat betreft de haalbaarheid van de zaak toetst het Openbaar Ministerie een zaak aan zijn juridische merites. De officier van justitie toetst bijvoorbeeld of er voldoende bewijs is voor de zaak. Indien er sprake is van onvoldoende bewijs zal de officier de zaak seponeren wegens onvoldoende bewijs (bewijssepot). De sepotgronden worden in PRIEM geregistreerd waardoor de leiding van het OM die gegevens als sturingsinformatie kan hanteren.

De officier van justitie beslist nadat het voorbereidend onderzoek is afgesloten of de zaak aan de strafrechter zal worden voorgelegd. De officier zal dan al dan niet in samenspraak met de parketsecretaris een beslissing daarover nemen.

In dit verband acht een in de justitiële keten hooggeplaatste respondent het ook noodzakelijk dat de stuurgroepen beter functioneren. In de praktijk worden niet altijd projectplannen en voortgangsrapportages opgesteld. Inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden worden niet vooraf besproken en getoetst in de stuurgroepen.

Bij de toetsing welke zaken worden vervolgd hanteert het OM steeds meer het optimum remedium als uitgangspunt, waarbij bepalend is of het strafrecht het aangewezen middel is.

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. Zowel de betrokken officier van justitie als de parketsecretaris zijn doorgaans betrokken bij de besluitvorming. Mede op voorstel van een parketsecretaris beslist de officier of een zaak aan de rechter wordt voorgelegd. De vervolgingsbeslissingen worden genomen aan de hand van de haalbaarheids- en opportuniteitscomponent, maar de nadere toetsingscriteria zijn niet voor derden bekend.

Tussen het vervolgen en seponeren zijn er een tweetal andere modaliteiten. De zaak kan via transactie of via voorwaardelijk sepot worden afgedaan.

Algemeen uitgangspunt van de strafrechtspleging is dat zaken binnen redelijke termijn moeten worden afgedaan.

Het Openbaar Ministerie hanteert als norm dat zaken binnen 9 maanden aan de rechter moeten worden voorgelegd, terwijl volgens jurisprudentie als uitgangspunt wordt aangenomen dat de duur van het proces vanaf de dies a quo tot het eindvonnis per instantie twee jaar in beslag kan nemen.

De Raad heeft echter vernomen dat in bepaalde gevallen ondanks uitdrukkelijk verzoek van de verdachte of diens advocaat geen duidelijkheid wordt gegeven over de voortgang van de procedure terwijl het OM daartoe verplicht is. Het kan soms jaren duren voordat een verdachte wordt geïnformeerd of een zaak al dan niet wordt geseponeerd.

De toetsing van het beleid van het OM 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.

Veel respondenten klaagden over de kwaliteit van de dossiers en de procesverbalen en de tijdige aanlevering van processtukken. Deze tekortkomingen kunnen zelfs leiden tot vrijspraak, aldus respondenten. In een zittingsconvenant tussen het Gemeenschappelijk Hof van Justitie en het Openbaar Ministerie werd afgesproken dat de dossiers drie weken van tevoren moeten worden aangeleverd. Het komt toch voor dat deze termijn niet in acht wordt genomen. Het komt ook voor dat de dossiers van de rechter en de advocaten inhoudelijk verschillen.

Het OM en het Hof hebben een periodiek straf sectieoverleg (per jaar) over zaken die het OM aanbrengt.

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 OM

- 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

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De Raad heeft in het verleden onderzoek gedaan naar het aangifteproces, het rechercheopsporingsproces en de selectie, de kwaliteitsbewaking en de verwerking van strafzaken door de politiekorpsen in de diverse landen. De Raad heeft voorts in het jaar 2014 een onderzoek gedaan naar zicht op zaken. Dat onderzoek was beperkt tot het moment dat het proces-verbaal aan het Openbaar Ministerie werd geleverd.

Na afsluiting van het voorbereidend onderzoek, moet het Openbaar Ministerie beslissen wat er verder moet gebeuren. Wordt de zaak aan de rechter voorgelegd of wordt van verdere vervolging afgezien?

Dit besluit van het Openbaar Ministerie dient op objectieve gronden te berusten ter voorkoming dat onder meer de indruk zou kunnen ontstaan dat het Openbaar Ministerie per geval beoordeelt of tot vervolging wordt overgegaan zonder dat er een beleidsmatig uitgangspunt daaraan ten grondslag ligt. Mede aansluitend op de voorgenoemde inspectie-onderzoeken verricht de Raad thans onderzoek naar de gronden en criteria voor de beslissingen die door het Openbaar Ministerie worden genomen over de vervolging en de voortzetting ervan. Deze beslissingen moeten worden genomen in overeenstemming met een voorafgaand vastgesteld vervolgings-en sepotbeleid.

Deze inspectie richt zich in de eerste plaats op het proces van besluitvorming door het OM na afronding van het voorbereidend onderzoek. Hierbij worden de criteria die ten grondslag liggen aan de besluitvorming door het OM beschreven. Vervolgens zal worden nagegaan of en in hoeverre het OM de criteria consequent toepast. Voorts zal worden onderzocht of er controle bestaat op de besluitvorming in het kader van *checks and balances* en of het geïdentificeerde controlemechanisme in de praktijk wordt geïmplementeerd.

Hiermee wordt het OM als opvolgende schakel in de strafrechtketen van opsporing tot vervolging in de inspectie betrokken.

1.2. De Onderzoeksvraag

Het onderzoek zal zich toespitsen op de beantwoording van de volgende vraag:

Op welke wijze en op welke gronden worden beslissingen genomen door het OM omtrent de vervolging en de voortzetting van een strafzaak en in hoeverre is er controle op de besluitvorming?

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Hoe worden beslissingen genomen door het OM omtrent de vervolging en de voortzetting van een strafzaak ?
2. Welke gronden c.q. criteria liggen daaraan ten grondslag?
3. In hoeverre worden gronden c.q. criteria consequent toepast?
4. In hoeverre is er een controlemechanisme gericht op de besluitvorming?

1.3. Doelstelling en toetsingskader

Het doel van het onderzoek is om het vervolgingsbeleid van het openbaar Ministerie inzichtelijk te maken en tevens te toetsen in hoeverre het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie omkleed is met waarborgen. De Raad toetst aan de wettelijke regelingen en (beleids)plannen van het Openbaar Ministerie.

1.4. Onderzoeksaanpak en - methode

1.4.1. Het onderzoeksteam

Het onderzoek is uitgevoerd door de inspecteurs van de Raad in de maanden januari 2015 tot en met mei 2015. De inspecteurs hebben elkaar wederzijds ondersteund door - onder andere - het uitwisselen van gegevens en expertise.

1.4.2. Reikwijdte onderzoek

Dit onderzoek heeft betrekking op de fase na sluiting van het voorbereidend onderzoek. De fase voor de overdracht van het dossier aan het Openbaar Ministerie blijft buiten beschouwing aangezien de Raad daaromtrent eerder onderzoek heeft verricht en dit onderzoek aansluitend is op de eerdere onderzoeken van de Raad.

Het onderzoek richt zich uitsluitend op de taken en activiteiten van het OM met betrekking tot het sepot en vervolgingsbeslissingen in Curaçao en dus niet op de andere opsporingsorganisaties. De sturing en het toezicht door het OM op de politie ten aanzien van de selectie van strafzaken bij dit onderzoek buiten beschouwing.

Dit onderzoek is zowel beschrijvend als toetsend van aard. Er wordt gekeken naar de wijze (het proces) waarop vervolgingsbeslissingen worden genomen en de gronden die hieraan ten grondslag liggen. Tevens wordt in dit onderzoek nagegaan

of en in welke mate controle bestaat en wordt toegepast op dit besluitvormingsproces.

1.4.3. Onderzoeksmethode

Het onderzoeksteam heeft allereerst een juridisch en literatuuronderzoek uitgevoerd. Vervolgens is onderzocht, door het bestuderen van – onder andere – beleidsplannen, werkprocedures, rapporten en werkplannen hoe de organisatie invulling geeft aan haar taak. Ten slotte zijn, om het beeld te completeren, interviews afgenomen bij betrokken medewerkers van de organisaties.

Het veldonderzoek vond plaats door individuele interviews met functionarissen van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, het Openbaar Ministerie, de Landsrecherche en het Korps Politie Curaçao.

Van alle interviews zijn gespreksverslagen opgesteld en alle geïnterviewden werden in de gelegenheid gesteld om de verslagen van hun interviewgesprek te verifiëren. De gespreksverslagen zijn vastgelegd nadat ze door de betrokken personen op inhoud zijn geaccordeerd.

1.5. Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit vijf hoofdstukken. Het begint met de samenvatting, conclusies en aanbevelingen. In het eerste hoofdstuk zijn aanleiding, doelstelling van het onderzoek, de diverse onderzoeksvragen en de onderzoeksaanpak en methode uitgewerkt. In hoofdstuk twee wordt kort ingegaan op het wettelijk kader. In hoofdstuk drie worden vervolgens de bevindingen van dit onderzoek beschreven. In hoofdstuk vier worden de bevindingen geanalyseerd en beoordeeld en hoofdstuk vijf bevat de conclusies en aanbevelingen.

2

2. Het wettelijk kader voor het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie in Curaçao

2.1. Algemeen

In dit hoofdstuk zal de Raad het wettelijk- en het beleidskader ten aanzien van de vervolgingsaspecten beschrijven.

Het strafrecht in ruime zin (inclusief strafprocesrecht) normeert de leedtoevoeging. Het strafrecht biedt de basis voor de toepassing van bevoegdheden en geeft tevens de grenzen aan waarbinnen deze bevoegdheden kunnen worden toegepast.

Deze bevoegdheden kunnen worden onderverdeeld in gebonden bevoegdheden en vrije bevoegdheden. Van gebonden bevoegdheden is er sprake indien de functionaris geen keuzevrijheid heeft bij de toepassing van de bevoegdheid. Een voorbeeld hiervan is dat de officier van justitie die een verdachte dagvaardt verplicht is om de verdachte te wijzen op de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen. Een verdachte moet ook worden gewezen op zijn recht dat hij niet tot antwoorden verplicht is. Daarnaast bestaan minder gebonden bevoegdheden oftewel vrije bevoegdheden. De toepassing van deze bevoegdheden hangt af van het oordeel van de betrokken ambtenaar en is daarom afhankelijk van de belangenafweging door de betrokken functionaris. Dit is onder meer het geval bij de vervolgingsbevoegdheid. De vervolgingsbevoegdheid van het Openbaar Ministerie is daarom een vrije bevoegdheid die ter vrije beoordeling staat van het Openbaar Ministerie.

Zoals het Gemeenschappelijk Hof van Justitie recentelijk heeft bepaald¹ 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.

Deze ruime vervolgingsbevoegdheid aan de functionarissen van het Openbaar Ministerie is echter geen vrijbrief voor willekeur. Hij moet deze bevoegdheid echter plichtmatig hanteren en niet conform het zogenoemde beencriterium, namelijk niet naargelang het been waarmee hij uit bed stapt.

¹ Zaak nr. H 165 / 14 van 5 mei 2015.

De toepassing van deze vervolgingsbevoegdheid dient daarom te worden ingekaderd. Deze inkadering van de vervolgingsbevoegdheid vindt plaats door middel van het vervolgingsbeleid.

2.2. Wettelijk kader

Artikel 9 van het Wetboek van Strafvordering bepaalt dat strafvordering plaatsvindt op de wijze bij landsverordening voorzien. Dit wordt het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel genoemd, welk beginsel dient te worden onderscheiden van het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel, verwoord in artikel 1:1 van het Wetboek van Strafrecht. Laatstgenoemde wettelijke bepaling schrijft voor dat geen feit strafbaar is dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling.

In artikel 183 van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) is de rol van de officier van justitie in het onderzoek vastgelegd. De officier van justitie houdt toezicht op de opsporing van strafbare feiten en is voorts bevoegd om aan de personen, die met de opsporing van strafbare feiten zijn belast of daartoe bevoegd zijn, de nodige bevelen te geven.

Er is voorts een lex specialis voor ambtsmisdrijven in artikel 476 Sv, welk artikel als volgt luidt:

“Bij de opsporing, vervolging en berechting van de feiten, strafbaar gesteld in Titel XXVIII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, alsmede bij de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen, ter zake van deze feiten opgelegd, worden, indien een minister als verdachte wordt aangemerkt, de bevoegdheden van de officier van justitie zowel in eerste aanleg als in hoger beroep uitgeoefend door de procureur-generaal, dan wel door een lid van het Openbaar Ministerie, dat door de procureur-generaal in het bijzonder is aangewezen om te dezen namens hem op te treden.”

Het Openbaar Ministerie heeft het vervolgingsmonopolie, wat betekent dat het Openbaar Ministerie het alleenrecht heeft om strafzaken te vervolgen. Daarnaast past het Openbaar Ministerie het opportuniteitsbeginsel toe.

Artikel 207, eerste lid, van het wetboek van strafvordering luidt als volgt:

“Indien de officier van justitie naar aanleiding van het ingestelde opsporingsonderzoek van oordeel is, dat vervolging moet plaatshebben, gaat hij daartoe zo spoedig mogelijk over.”

In dit artikel ligt het opportuniteitsbeginsel van het Openbaar Ministerie besloten. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat het opportuniteitsbeginsel niet tot willekeur moet leiden en dat individuele belangen niet dienen te prevaleren boven het algemeen

belang. Het opportuniteitsbeginsel vergt daarom, onder meer ter voorkoming van willekeur, dat er een vervolgingsbeleid bestaat.

Artikel 55 Sv bepaalt in het eerste lid dat de verdachte recht heeft op een behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn, terwijl het tweede lid aanvullend daarop voorschrijft dat wanneer de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt de zaak met de meest mogelijke spoed wordt voortgezet.

Artikel 208 Sv biedt de officier van justitie de mogelijkheid om de zaak langs andere dan gerechtelijke weg af te doen. In verband met een goede uitvoering hiervan stelt het Openbaar Ministerie richtlijnen vast, althans dat heeft de wetgever voorgeschreven in het tweede lid van dit artikel.

Tussen het aanbrengen van strafzaken bij de strafrechter en het seponeren van strafzaken zijn er een tweetal andere varianten. De zaken kunnen ook via transactie of voorwaardelijk sepot worden afgedaan.

2.2.1. Transactie

Artikel 1:149 van het Wetboek van Strafrecht biedt de mogelijkheid om een transactie aan te gaan, waarbij het Openbaar Ministerie niet tot vervolging overgaat als de verdachte aan een aantal voorwaarden voldoet.

2.2.3. Voorwaardelijk sepot

Het Openbaar Ministerie kan bij voorwaardelijk sepot van vervolging afzien als de verdachte zich aan de voorwaarden houdt. Anders dan bij transactie kan het OM bij voorwaardelijk sepot een proeftijd bepalen.

2.3. Vervolgingsbevoegdheid OM

Alhoewel het Openbaar Ministerie zelfstandig naar aanleiding van een ingesteld opsporingsonderzoek kan bepalen of tot vervolging wordt overgegaan, wordt deze vrij absolute bevoegdheid enigszins beperkt door middel van een tweetal wettelijke procedures. De verdachte kan bij het Hof bezwaar maken tegen een dagvaarding (artikel 293 Sv). De beklagprocedure (artikel 15 Sv) biedt aan rechtstreeks belanghebbende(n) de mogelijkheid om bij het Hof beklag in te dienen tegen het niet vervolgen.

2.4. Beleidskader

Artikel 13 van de Rijkswet Openbare Ministeries stelt dat de Minister van Justitie zowel algemene als bijzondere aanwijzingen kan geven betreffende de opsporing en vervolging van strafbare feiten in zijn land, maar dat de Minister slechts bijzondere aanwijzingen kan geven wanneer hij de voorgenomen aanwijzing aan het Hof ter toetsing aan het recht heeft voorgelegd en het Hof geoordeeld heeft dat de voorgenomen aanwijzing in overeenstemming is met het recht. De Procureur-Generaal heeft de bevoegdheid om algemene en bijzondere aanwijzingen te geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het Openbaar Ministerie. Voorts bepaalt artikel 7, derde lid, van de Rijkswet Openbare Ministeries dat de hoofdofficier de bij zijn parket werkzame leden van het Openbaar Ministerie algemene en bijzondere aanwijzingen kan geven betreffende de uitoefening van hun taken en bevoegdheden.

Het Openbaar Ministerie heeft inmiddels diverse richtlijnen vastgesteld namelijk per 23 februari 2015 de richtlijn “illegaal vuurwapen- en munitiebezit”; per 1 juni 2015 de richtlijn diefstal met geweld en per 1 juli 2015 de richtlijn opium delicten.

3

3. Bevindingen van het onderzoek

3.1. Vervolgingsbeleid OM

3.1.1. Richtlijnen

De Minister heeft de bevoegdheid om algemene aanwijzingen te geven aan het Openbaar Ministerie aangaande het vervolgingsbeleid. In de praktijk heeft de Minister echter geen richtlijnen uitgevaardigd, maar de prioriteiten van de Minister worden bekend gemaakt in het driehoeksoverleg tussen de Minister, de korpsleiding en het Openbaar Ministerie of tijdens andere overleggen met de Minister. Op deze wijze beïnvloedt de Minister het vervolgingsbeleid, waarvoor hij ministeriele verantwoordelijkheid draagt jegens de Staten. De beïnvloeding door een voormalige Minister heeft bijvoorbeeld in de praktijk geleid tot aanscherping van de richtlijn voor atrako's. Atrako's gepleegd tegen kwetsbare personen leidt thans bijvoorbeeld tot een hogere strafeis.

Ook de Procureur-Generaal en de Hoofd officier van Justitie kunnen algemene en bijzondere aanwijzingen geven aan de leden van het Openbaar Ministerie ten aanzien van het vervolgingsbeleid. Volgens een geïnterviewde heeft het OM een vervolgingsbeleid, waaraan invulling wordt gegeven door middel van interne richtlijnen. Deze richtlijnen worden gehanteerd door de officier van justitie bij het nemen van de vervolgingsbeslissing op basis van het opportuniteitsbeginsel en de haalbaarheid van de zaak. De beslissing wordt in het PRIEM-systeem² ingevoerd en de leiding van het OM geeft ook sturing met inachtneming van die gegevens. De vervolgingsbeslissing wordt doorgaans genomen op basis van samenwerking tussen de betrokken officier van justitie en de parketsecretaris. Vaak doet laatstgenoemde een voorstel, waarbij ook de sepotgrond wordt aangegeven, waarna de betrokken officier van justitie de beslissing neemt. Tijdens het onderzoek gaven diverse respondenten aan dat anders dan in Nederland het Openbaar Ministerie in Curaçao geen vastgestelde bekendgemaakte vervolgingsbeleid heeft en dat de behoefte daartoe bestaat. Een gepubliceerd vervolgingsbeleid draagt bij aan de transparantie bij de vervolging en vermindert ook de mogelijkheid van (schijn van) willekeur. In Nederland is het vervolgingsbeleid zeer transparant, volgens een geïnterviewde. Hij acht het zeer wenselijk dat het vervolgingsbeleid hiertelende tenminste op hoofdlijnen wordt vastgesteld en dat het Openbaar Ministerie duidelijk maakt welke misdrijven worden vervolgd.

² Het PRIEM-systeem is een intern afgeschermd en beveiligd systeem van het OM.

In richtlijnen worden de soorten delicten en de strafeis opgenomen. Er is een aanwijzing vuurwapen en munitie, die eind februari van 2015 werd gepubliceerd en de aanwijzing voor atrako's is op 1 juni 2015 gepubliceerd, terwijl de richtlijn opium delicten per 1 juli 2015 is gepubliceerd. Voor verkeers- en jeugdzaken worden thans aanwijzingen geconcipeerd. De aanwijzingen zullen gelden voor alle eilanden van het Caribisch deel van het koninkrijk met uitzondering van Aruba.

Voor wat betreft de prioriteitstelling kan men uit het jaarplan van het Openbaar Ministerie 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 ondermeer geleid tot de vervolging in de Victoria-zaak, waarbij de verdachten tot gevangenisstraf van een aantal jaren zijn veroordeeld. Tijdens het onderzoek heeft de Raad ook de jaarverslagen van het Openbaar Ministerie doorgenomen, maar kon daaruit niet destilleren in welke mate het Openbaar Ministerie uitvoering heeft gegeven aan haar jaarplannen. De behaalde resultaten worden niet in percentages vermeld. De Raad realiseert zich dat bijvoorbeeld complexe langlopende zaken veel capaciteit vergen, maar meent dat enige nadere toelichting in het jaarverslag wenselijk is.

Het Openbaar Ministerie heeft vanaf het najaar 2013 ingezet op het laten vervaardigen van praktisch bruikbare CBA's. Dat heeft geresulteerd in een fenomeenonderzoek over partydrugsgebruik onder de jeugd op Curacao, een fenomeenonderzoek naar "gangs" in Curacao en een uitgebreide CBA over atrakos. Binnenkort wordt een CBA over verkeersveiligheid en een CBA over ondernijning opgeleverd. Het OM en het KPC starten nu met het gezamenlijk opstellen van een strategiedocument waarin met name aan de hand van de inzichten van de CBA nieuw opsporings- en vervolgingsbeleid wordt ontwikkeld, maar ook actieplannen worden opgezet.

In Nederland zijn de haalbaarheid en opportuniteitsgronden gepubliceerd, maar hiertelende gelden die gronden vooralsnog uitsluitend als interne richtlijnen.

3.1.2. Haalbaarheid en opportuniteit

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 dat er sprake is van een aanknopingspunt met een strafbaar feit.

Tevens moet het Openbaar Ministerie toetsen of vervolging opportuun is. Volgens artikel 207, lid 1, van het Wetboek van Strafvordering dient indien het Openbaar Ministerie 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, lid 2, dat van vervolging kan worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend. Het opportuniteitsbeginsel heeft ook betrekking op de vraag of strafrechtelijke interventie het aangewezen middel is. In verband met de ontwikkelingen in het strafrecht moet ook de verschuiving van het strafrecht als ultimum remedium naar optimum remedium in beschouwing worden genomen. Van belang is thans de vraag of strafrechtelijke interventie het optimale middel is. Het Openbaar Ministerie zal dan moeten afwegen of via bijvoorbeeld fiscaalrechtelijke of bestuursrechtelijke middelen geen effectievere resultaten kunnen worden bereikt.

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

Voor wat betreft het opportuniteitsbeginsel achten respondenten richtlijnen noodzakelijk. In het verleden is het volgens een respondent voorgekomen dat wegens politieke redenen het niet opportuun werd geacht om een onderzoek voort te zetten.

Voor wat betreft de haalbaarheid van de zaak toetst het openbaar Ministerie een zaak aan zijn juridische merites. De officier van justitie toetst bijvoorbeeld of er voldoende bewijs is voor de zaak. Indien er sprake is van onvoldoende bewijs zal de officier de zaak seponeren wegens onvoldoende bewijs (bewijssepot). De sepotgronden worden in PRIEM geregistreerd waardoor de leiding van het OM die gegevens als sturingsinformatie kan hanteren.

De officier van justitie beslist nadat het voorbereidend onderzoek is afgesloten of de zaak aan de strafrechter zal worden voorgelegd. De officier zal dan al dan niet in samenspraak met de parketsecretaris een beslissing daaromtrent nemen. Een respondent stelt dat het Openbaar Ministerie bij onderzoeken meer aandacht aan de haalbaarheidscomponent moet geven. In het verleden zijn er grote complexe onderzoeken verricht die bij juiste toepassing van de haalbaarheidscomponent niet vervolgd moesten worden, aldus de respondent.

In dit verband acht de respondent het ook noodzakelijk dat de stuurgroepen beter functioneren. In de praktijk worden niet altijd projectplannen en voortgangsrapportages opgesteld. Inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden worden niet vooraf besproken en getoetst in de stuurgroepen. Volgens de respondent moet het Openbaar Ministerie de haalbaarheid van zaken beter

evalueren, aangezien de laatste jaren grote opsporingsonderzoeken na jaren investeren zijn mislukt.

Er zijn prestatie indicatoren voor beleid- en technisch sepots, waaraan de leden van het OM moeten voldoen.

Bij de toetsing welke zaken worden vervolgd hanteert het OM steeds meer het optimum remedium, waarbij bepalend is of het strafrecht het aangewezen middel is. Indien de zaak zich beter leent om op andere wijze te worden afgedaan, zal dat ook moeten geschieden (bijvoorbeeld via de bestuursrechtelijke weg). In de praktijk verdient de bestrijding van bepaalde soorten van strafbare feiten geen prioriteit vanwege het feit dat er andere soorten van interventies dienen te prevaleren. De huidige opvatting is bijvoorbeeld dat illegale bouw beter bestuursrechtelijk zou kunnen worden aangepakt, tenzij er sprake is van bijvoorbeeld witwassen.

3.2. In hoeverre worden gronden c.q. criteria consequent toepast?

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 OM stelt dat zowel de betrokken officier van justitie als de parketsecretaris doorgaans betrokken zijn bij de besluitvorming. 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. Daarnaast kunnen twijfelgevallen intern bij het Openbaar Ministerie worden besproken en theoretisch bestaat ook de mogelijkheid dat de superieuren het proces stuurt op basis van ondermeer de geregistreeerde informatie. Een respondent binnen het proces stelde dat sommige grote onderzoeken niet goed door het Openbaar Ministerie worden aangestuurd. Grote zaken waar veel mankracht en financiële middelen zijn ingezet hebben geen resultaat opgeleverd, doordat het Openbaar Ministerie volgens geïnterviewde heeft nagelaten om de juiste beslissingen te nemen op het juiste moment. Door de onderzoeken te laten doorlopen zijn cruciale rechercheurs vertrokken, hetgeen tot gevolg had dat het bewijs niet meer kon worden geleverd.

De Raad heeft echter uit interviews vernomen dat in het verleden bepaalde vervolgingsbeslissingen zijn genomen die wenkbrouwen doen fronsen. Volgens betrokkene zou in een aantal gevallen als reden zijn opgegeven dat vervolging politiek niet opportuun was. De betrokkene acht dat geen reden die ten grondslag van de vervolgingsbeslissing moet liggen.

Er zijn ook respondenten die stellen dat de meeste richtlijnen niet gepubliceerd zijn. Het komt vaak voor dat verdachten in verzekering worden gesteld terwijl achteraf blijkt dat die zaken geschikt zouden zijn voor de HURA-zittingen.

Er zijn prominente figuren die in het bezit waren van een verboden vuurwapen en die achteraf op vrije voeten werden gesteld, aldus de respondenten. Dit schijnt mogelijk te zijn aangezien er geen vastgesteld bekend gemaakte vervolgingsbeleid bestaat volgens de geïnterviewden.

De aangehaalde gevallen zijn door de Raad nader onderzocht. De Raad heeft geconstateerd dat de betrokken personen inderdaad op vrije voeten werden gesteld. De zaken zijn echter aan de strafrechter voorgelegd die de straf heeft bepaald. Voorts moet niet uit het oog worden verloren dat het Openbaar Ministerie alle feiten en omstandigheden in aanmerking neemt bij het nemen van vervolgingsbeslissingen en dat die beoordelingsruimte van het Openbaar Ministerie ook moet worden onderkend. De voorlopige hechtenis is bovendien geen voorschot op een straf. Bij de beoordeling of een verdachte op vrije voeten wordt gesteld kijkt de rechter commissaris en de officier van justitie naar onderzoeksbelang en zwaarwegende persoonlijke belangen. Ook vluchtgevaar speelt een rol. Op basis van de concrete beoordeling zou het Openbaar Ministerie op goede gronden kunnen concluderen dat vervolging achterwege moet blijven.

3.3. Transactie en Voorwaardelijk sepot

Tussen het vervolgen en 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 OM 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 in het openbaar worden behandeld. In de praktijk past het Openbaar Ministerie voorwaardelijk sepot toe in plaats van transactie ondermeer vanwege het feit dat bij transactie geen proeftijd kan worden gesteld.

In onderstaande tabel zijn de geseponeerde zaken in relatie tot de binnengekomen zaken weergegeven:

| Jaar | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------------|------|------|------|------|------|
| Aantal zaken | 2205 | 2137 | 2361 | 1417 | 986 |
| Sepot | 284 | 211 | 894 | 1088 | 528 |

3.4. Redelijke termijn

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 wordt ervaren biedt de behandeling van de zaak aan het slachtoffer de kans 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 vrije voeters houdt het Openbaar Ministerie als richtlijn aan dat binnen zes maanden na inschrijving van de zaak bij het parket een afdoeningsbeslissing moet zijn genomen. Uitgangspunt is dat bij zaken waarbij de verdachte voorlopig gehecht is, staan die zaken in de lijn met het wetboek van strafvordering al eerder op de zitting, namelijk na 3 tot 4 maanden. Bij 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 genomen. Wanneer een zaak daadwerkelijk op de zitting komt, hangt in grote mate af van de beschikbaarheid van de zittingsruimte. Volgens jurisprudentie kan de duur van het proces vanaf de dies a quo tot het eindvonnis per instantie twee jaar in beslag nemen.

De Raad heeft echter vernomen dat in bepaalde gevallen ondanks uitdrukkelijk verzoek van de verdachte of diens advocaat geen duidelijkheid wordt gegeven over de voortgang van de procedure terwijl het OM daartoe verplicht is. Het kan soms jaren duren voordat een verdachte wordt geïnformeerd of een zaak al dan niet wordt geseponneerd.

3.5. Controle op de besluitvorming

De officier van justitie beslist vaak in overleg met de parketsecretaris of in een bepaald geval tot vervolging wordt overgegaan. Daarnaast bestaan er prestatie indicatoren waaraan de leden van het Openbaar Ministerie moeten voldoen. Deze prestatie indicatoren behelzen normen voor beleid en technisch sepot. Voorts

functioneert een officier van Justitie onder leiding van een teamleider en de Hoofd officier van Justitie. Tevens wordt verondersteld dat de leden van het Openbaar Ministerie magistratelijk gedrag vertonen bij hun taakuitvoering.

Er vindt ook tweewekelijks overleg plaats over gevoelige/grote zaken onder voorzitterschap van de AG. Dit overleg wordt uitgebreid tot Zicht op Zaken overleg.

De samenwerking met de partners wordt ook steeds beter. Er vindt tweewekelijks overleg plaats tussen de leiding van het OM en de leiding van het korps. Met betrekking tot VVC is er recentelijk een bijeenkomst geweest waarbij de officieren van justitie, parketsecretarissen en de politieambtenaren participeerden. Betrokkenen kennen elkaar en weten elkaar te vinden, hetgeen ten goede komt van de samenwerking.

Er wordt gestuurd op de kwaliteit en de kwantiteit van de zaken. Het doel hiervan is om meer en betere zaken op te sporen. Het gevolg hiervan is meer HURA-zittingen en minder beleidssepots. Op deze manier worden juist de zaken opgespoord, die prioriteit zouden moeten hebben.

Het aantal voor het gerecht aangebrachte zaken is aan het dalen, terwijl het land niet veiliger is geworden. Het aantal zaken is in korte periode gedaald van 1600 naar 1070 zaken. Dit is enigszins te wijten aan het feit dat de zaken zwaarder zijn geworden. Deze daling heeft ertoe geleid dat het OM zelf naar de politie gaat om de zaken te trekken.

De toetsing van het beleid van het OM 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.

3.6. Kwaliteit dossiers

Veel respondenten klaagden over de kwaliteit van de dossiers en de procesverbalen en de tijdige aanlevering van processtukken. Deze tekortkomingen kunnen zelfs leiden tot vrijspraak, aldus respondenten. In een zittingsconvenant tussen het Gemeenschappelijk Hof van Justitie en het Openbaar Ministerie werd afgesproken dat de dossiers drie weken van te voren moeten worden aangeleverd. Het komt toch voor dat deze termijn niet in acht wordt genomen. Het komt ook voor dat de dossiers van de rechter en de advocaten inhoudelijk verschillen volgens respondenten.

De kwaliteit van de zaken die vervolgd worden is wisselend van aard en hangt af van vaardigheden van de betrokken opsporingsambtenaren en de officier van justitie, volgens de geïnterviewde bij het Openbaar Ministerie. Het komt voor dat de dossiers te laat worden aangeboden aan de rechter en de advocaten. Dit was het gevolg van knelpunten in de communicatie tussen de politie en het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie heeft intern maatregelen getroffen om dit proces te verbeteren. Door een intensievere samenwerking tussen de parketsecretaris en de officier van justitie met duidelijke afspraken over de taakverdeling kunnen dossiers beter worden gemonitord met als gevolg dat de dossiers ook eerder beschikbaar zouden moeten kunnen zijn, aldus de respondent van het Openbaar Ministerie. De Raad vernam tevens dat de organisatorische veranderingen binnen het Openbaar Ministerie reeds tot verbeteringen hebben geleid.

Voor wat betreft de klacht over dossiers die qua inhoud afwijken, merkt de geïnterviewde van het Openbaar Ministerie op dat dit vaak het geval is met de einddossiers. Stukken die aan het dossier moeten worden toegevoegd worden intern bij het OM of extern bij het Hof of advocaat administratief niet goed afgehandeld.

Het OM en het Hof hebben een periodiek straf sectieoverleg (per jaar) over zaken die het OM aanbrengt.

4

4. Analyse van de bevindingen

4.1. Algemeen

Zoals het Gemeenschappelijk Hof van Justitie recentelijk 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.

Deze ruime vervolgingsbevoegdheid aan de functionarissen van het Openbaar Ministerie is echter geen vrijbrief voor willekeur. Hij moet deze bevoegdheid echter plichtmatig hanteren en niet conform het zogenoemde beencriterium, namelijk niet naargelang het been waarmee hij uit bed stapt.

De toepassing van deze vervolgingsbevoegdheid dient daarom te worden ingekaderd. Deze inkadering van de vervolgingsbevoegdheid moet door middel van het vervolgingsbeleid geschieden. De Raad constateert dat het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie niet is gepubliceerd en vrijwel onbekend is voor derden. De Raad vernam echter dat het Openbaar Ministerie voornemens is om periodiek richtlijnen te publiceren, die de handelwijze van het Openbaar Ministerie inzichtelijker maakt.

4.2. Vervolgingsbeleid OM

4.2.1. Richtlijnen

De Raad constateert dat de Minister geen algemene richtlijnen heeft uitgevaardigd, maar zijn prioriteiten aangeeft in het driehoeksoverleg of tijdens andere overleggen.

De Procureur-Generaal en de Hoofd officier van Justitie geven algemene en bijzondere aanwijzingen aan de leden van het Openbaar Ministerie. De Raad constateert echter dat deze richtlijnen niet worden vertaald in vastgesteld vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie. De Raad constateert dat de vervolgingsbeslissingen kennelijk worden genomen aan de hand van deze richtlijnen, maar dat de richtlijnen niet voor derden bekend zijn.

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

In richtlijnen worden de soorten delicten en de strafeis opgenomen. De aanwijzing vuurwapen en munitie, en de aanwijzingen voor atrako's en opium delicten zijn gepubliceerd. Voor verkeers- en Jeugdzaken worden thans aanwijzingen geconcipeerd. De aanwijzingen zullen gelden voor alle eilanden van het Caribisch deel van het koninkrijk met uitzondering van Aruba. Dit betreft een positieve ontwikkeling dat op termijn zal kunnen leiden tot een integraal vervolgingsbeleid voor het Openbaar Ministerie.

De Raad constateert dat er procedurele waarborgen zijn over de vervolgingsmonopolie van het Openbaar Ministerie, waardoor het risico op willekeur en misbruik van bevoegdheden beperkt wordt.

4.2.2. Haalbaarheid en opportuniteit

De vervolgingsbeslissingen worden genomen aan de hand van de haalbaarheids- en opportuniteitstoetsing. De nadere criteria zijn echter niet voor externen bekend. Door het ontbreken van gepubliceerde criteria kan de Raad evenmin beoordelen of deze criteria consequent worden toegepast.

Aan het opportuniteitsbeginsel zijn een aantal risico's verbonden, waaronder: willekeur, detournement de pouvoir (misbruik van macht) en uitholling van de bevoegdheden van de Ministers en de parlementen. Adequate controle op de toepassing van het opportuniteitsbeginsel is daarom noodzakelijk.

In het verleden is het volgens een in de justitiële keten hooggeplaatste respondent voorgekomen dat wegens politieke redenen het niet opportuun werd geacht om een onderzoek voort te zetten. Een transparant beleid zou dit soort situaties c.q. indrukken kunnen voorkomen althans minimaliseren. De Raad wijst tevens op de mogelijkheid dat het Openbaar Ministerie dominus litis is en te allen tijde bevoegd is om al dan niet op basis van voortschrijdend inzicht op objectieve gronden andere vervolgingsbeslissingen te nemen, die wellicht niet bekend zijn danwel niet bekend hoeven te zijn voor anderen.

Voor wat betreft de haalbaarheid van de zaak gelden procedurele waarborgen. De officier beslist na overleg met de parketsecretaris of een zaak wordt vervolgd. De voorbereiding van de zaak is, zoals uit de bevindingen volgt, voor verbetering vatbaar. Een adequate voorbereiding van de zaak in de opsporingsfase en in de stuurgroepen is dan ook essentieel.

De Raad constateert dat naast de haalbaarheid en de opportuniteitscomponent geen nadere voor derden bekende normeringen bestaan voor het nemen van vervolgingsbeslissingen. De Raad constateert echter dat er wel interne waarborgen bestaan. Zowel de betrokken officier van justitie als de parketsecretaris zijn betrokken bij de besluitvorming. Daarnaast kunnen twijfelgevallen intern bij het Openbaar Ministerie worden besproken en theoretisch bestaat ook de mogelijkheid dat de superieuren het proces stuurt op basis van ondermeer de geregistreerde informatie.

4.3. Redelijke termijn

Algemeen uitgangspunt van de strafrechtspleging is dat zaken binnen redelijke termijn moeten worden afgedaan. Ook gezien vanuit het belang van het slachtoffer 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 wordt ervaren biedt de behandeling van de zaak aan het slachtoffer de kans 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.

Het Openbaar Ministerie hanteert als norm dat zaken in principe uiterlijk binnen 9 maanden aan de rechter moeten worden voorgelegd, terwijl volgens jurisprudentie als uitgangspunt wordt aangenomen dat de duur van het proces vanaf de dies a quo tot het eindvonnis per instantie twee jaar in beslag kan nemen.

De Raad heeft echter vernomen dat in bepaalde gevallen ondanks uitdrukkelijk verzoek van de verdachte of diens advocaat geen duidelijkheid wordt gegeven over de voortgang van de procedure. Het kan soms jaren duren voordat een verdachte wordt geïnformeerd of een zaak al dan niet wordt geseponeerd.

De Raad acht het op basis van het vorenstaande de taak van het Openbaar Ministerie om ook de rechtszekerheid te waarborgen en te voorkomen dat verdachten onredelijk lang op een beslissing van het Openbaar Ministerie moeten wachten. Het interne beleid van het OM om binnen 6 maanden een afdoeningsbeslissing te nemen moet dan ook worden nageleefd. Het Openbaar Ministerie zou dit ook kunnen verantwoorden door middel van bijvoorbeeld jaarverslagen.

4.4. 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 een teamleider en de hoofd officier van Justitie. Daarnaast wordt verondersteld dat de leden van het Openbaar Ministerie een magistratelijk gedrag vertoont bij hun taakuitvoering.

Door de samenwerking met het korps te intensiveren wordt gestuurd op de kwaliteit en de kwantiteit van de zaken. Het doel hiervan is om meer en betere zaken op te sporen. Het gevolg hiervan is meer HURA-zittingen en minder beleidssepot. Op deze manier worden juist de zaken opgespoord, die prioriteit zouden moeten hebben. Dit verbetert ook de kwaliteit van de vervolgingsbeslissingen.

De toetsing van het beleid van het OM 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.

De Raad heeft geen kennis genomen van algemene ministeriele aanwijzingen ten aanzien van het beleid van het Openbaar Ministerie.

4.5. Kwaliteit dossiers

Slordige dossiers kunnen een verkeerde perceptie creëren en zou wellicht de indruk kunnen scheppen dat de zaken lichtvaardig worden genomen. De Raad juicht het toe dat het Openbaar Ministerie interne maatregelen trof om dit proces te verbeteren en dat deze interne maatregelen kennelijk reeds hun vruchten opleveren.

5

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. Algemeen

De Raad concludeert dat het Openbaar Ministerie zelfstandig moet beslissen of naar aanleiding van een ingesteld opsporingsonderzoek tot vervolging dient te worden overgegaan. Deze bevoegdheid moet het Openbaar Ministerie plichtmatig hanteren en niet conform het zogenoemde beencriterium, namelijk niet naargelang het been waarmee hij uit bed stapt. De Raad concludeert daarom dat een vastgesteld bekendgemaakte vervolgingsbeleid waar het Openbaar Ministerie tenminste op hoofdlijnen aangeeft welke soorten zaken worden vervolgd, noodzakelijk is.

5.2. Vervolgingsbeleid OM

De Raad concludeert dat de Minister geen algemene richtlijnen uitvaardigt, waardoor zijn directe invloed op het algemeen beleid beperkt tot is tot zijn inbreng bij overleggen.

De Raad concludeert dat de algemene en bijzondere aanwijzingen van de PG en de Hovj niet zijn vertaald tot gepubliceerd vervolgingsbeleid.

De Raad concludeert dat de vervolgingsbeslissingen van het Openbaar Ministerie voornamelijk door procedurele waarborgen zijn omkleed.

5.2.1. Haalbaarheid en opportuniteit

De Raad concludeert dat de haalbaarheids- en opportuniteitstoetsing voor derden niet transparant is. Deze toetsing is soms zelfs onduidelijk voor hooggeplaatste justitiële functionarissen. Richtlijnen zijn daarom noodzakelijk teneinde te waarborgen dat het Openbaar Ministerie ook consequent en correct handelt

5.3. Redelijke termijn

De Raad concludeert dat het Openbaar Ministerie als beleid voert dat een zaak uiterlijk binnen 9 maanden aan het Gerecht moet worden voorgelegd, maar dat deze termijn niet altijd wordt gehaald en dat de belanghebbenden niet tijdig worden geïnformeerd.

5.4. Controle op de besluitvorming

De Raad concludeert dat er procedurele waarborgen bestaan bij het nemen van vervolgingsbeslissingen. De Raad concludeert ook dat de intensievere samenwerking tussen het Openbaar Ministerie en het korps als een controle instrument op de besluitvorming kan worden beschouwd. Door de samenwerking met het korps te intensiveren wordt gestuurd op de kwaliteit en de kwantiteit van de zaken.

Voorts concludeert de Raad dat de rechterlijke controle marginaal door het Hof via de ex artikel 15 Sv geregelde beklagprocedure geschiedt en dat de zittingsrechter conform het strafrechtelijk systeem de aan hem voorgelegde zaak beoordeelt en slechts in zeer uitzonderlijke gevallen het Openbaar Ministerie niet ontvankelijk zou kunnen verklaren. Indien de rechter een bepaalde zaak minder strafwaardig acht zal hij dat kunnen laten blijken in de strafoplegging. De Raad concludeert mede door deze terechte terughoudende rechterlijke toetsing dat er andersoortige controle op de vervolgingsbeslissingen moet bestaan. Er moet sprake zijn van zowel interne en externe controlemechanisme. De externe controle moet in ieder geval bij de Minister liggen.

5.5. Kwaliteit dossiers

De Raad concludeert dat de administratieve ondersteuning van het Openbaar Ministerie moet worden verbeterd om de kwaliteit van de zaken te waarborgen. De Raad constateert dat het Openbaar Ministerie meer moet investeren in de kwaliteit van de administratieve ondersteuning.

5.6. Aanbevelingen

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 OM

- 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.