

Hoofdstuk 6: Het Openbaar Ministerie en de vervolging

6.1 Inleiding

De Wet RO regelt niet alleen de competentie van gerechten. Hoofdstuk 4 bevat bepalingen over het Openbaar Ministerie, wat betekent dat het OM tot de rechterlijke organisatie wordt gerekend. Daarnaast is het OM een bestuursorgaan.

6.2 De organisatie van het Openbaar Ministerie

Het OM bestaat uit zes parketten:

1. het parket-generaal;
2. de arrondissementsparketten;
3. het landelijk parket;
4. het functioneel parket;
5. het parket centrale verwerking openbaar ministerie; en
6. het ressortspakket.

Bij het parket-generaal zijn de procureurs-generaal werkzaam die samen het College vormen. Dit College staat aan het hoofd van het OM. Het kan algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het OM, maar het OM valt onder politiek verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie. Deze kan ook algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het OM. Dit gebeurt echter zelden.

Algemene aanwijzingen van het college zijn te vinden op www.om.nl onder beleidsregels. Deze aanwijzingen normeren het gebruik dat leden van het OM van de aan hen verleende bevoegdheden ontleen. Bijzondere aanwijzingen worden in een concrete strafzaak aan een lid van het OM gegeven en komen minder dikwijls voor. Uit deze bevoegdheden tot het geven van aanwijzingen volgt duidelijk de hiërarchische organisatie van het OM. De hoofden van de parketten zijn in hun ambtsuitoefening ondergeschikt aan het College van procureurs-generaal, de andere bij een parket werkzame ambtenaren zijn in hun ambtsuitoefening ondergeschikt aan het hoofd van het parket en de bij het parket-generaal werkzame ambtenaren zijn in hun ambtsuitoefening onderschikt aan het College van procureurs-generaal ex art. 139 Wet RO.

Er is een arrondissementsparket in elk van de arrondissementen. Bij een arrondissementsparket zijn werkzaam: een (plaatsvervangend) hoofdofficier van justitie, (plaatsvervangende) officieren van justitie, (plaatsvervangende) officieren enkelvoudige zittingen en andere ambtenaren ex art. 135 lid 1 Sv. Aan de plaatsvervangend officier van justitie komen dezelfde bevoegdheden toe als aan de officier van justitie. Officieren enkelvoudige zittingen hebben de bevoegdheden en verplichtingen die bij of krachtens de wet aan de officier van justitie worden toegekend, met uitzondering van de bevoegdheid om op te treden ter terechtzitting van een meervoudige kamer van de rechtbank ex art. 136 lid 6 Wet RO.

De bevoegdheden die aan het OM zijn toegekend, worden door het College van procureurs-generaal en expliciet aangewezen functionarissen binnen het OM uitgeoefend. De werkzaamheden van de *andere ambtenaren* berusten op mandatering ex art. 126 lid 1 Wet RO. De uitoefening van een of meer bevoegdheden van die expliciet aangewezen functionarissen kan worden opgedragen aan een andere bij het parket werkzame ambtenaar voor zover het hoofd van het parket daarmee heeft ingestemd. Als een regeling waarop de bevoegdheid steunt of de aard van de bevoegdheid zich ertegen verzet, kan een bevoegdheid niet worden overgedragen.

Art. 136 lid 6 Wet RO bepaalt dat officieren van justitie van rechtswege plaatsvervangend officier van justitie zijn bij de andere arrondissementsparketten, bij het landelijk parket, bij het functioneel parket, bij het parket centrale verwerking openbaar ministerie en bij het parket-generaal. Deze bepaling zorgt

ervoor dat territoriale en andere beperkingen van bevoegdheden van de OvJ die elders in de wet zijn opgenomen praktisch geen rol meer spelen.

De officier van justitie bij het landelijk parket is belast met de opsporing en vervolging van de strafbare feiten ten aanzien waarvan dat bij Algemene Maatregel van Bestuur is bepaald. Die AMvB is het besluit houdende regels ten aanzien van het landelijk parket en functioneel parket, alsmede ten aanzien van het mandateren van bevoegdheden van de officier van justitie. Dit besluit belast de OvJ met de vervolging van twee categorieën strafbare feiten:

1. de misdrijven die gezien hun ernst of frequentie dan wel het georganiseerd verband waarin zij worden gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken en voor de bestrijding waarvan een hoge mate van gespecialiseerde deskundigheid noodzakelijk is; en
2. misdrijven die in nationaal of internationaal verband worden gepleegd en waarvoor vervolging door het landelijk parket, gezien de taakverdeling tussen de nationale recherche en de regionale politiekorpsen, in aanmerking komt.

Deze competentie leent zich voor indringende rechterlijke toetsing.

De specifieke taken van het functioneel parket zijn eveneens in het Wetboek van Strafvordering geregeld. De OvJ bij het functioneel parket is belast met de opsporing en vervolging van strafbare feiten waarvan de opsporing ingevolge art. 3 Wet op de bijzondere opsporingsdiensten tot de taken van de bijzondere opsporingsdienst behoort. Er zijn vier bijzondere opsporingsdiensten:

- de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) ressorterend onder de Minister van Financiën;
- de Inspectie Leefomgeving en Transport Inlichtingen- en Opsporingsdienst (ILT-IOD) ressorterend onder de Minister van Infrastructuur en Milieu;
- de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit Inlichtingen- en Opsporingsdienst (NVWA-IOD) ressorterend onder de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie; en
- de Inspectie SZW ressorterend onder de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Op grond van art. 3 Wet op de bijzondere opsporingsdiensten is een opsporingsdienst onder gezag van de OvJ belast met de volgende taken:

- De strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde op de beleidsterreinen waarvoor de minister onder wie een bijzondere opsporingsdienst ressorteert, verantwoordelijkheid draagt.
- De strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde op een beleidsterrein waarvoor een andere minister de verantwoordelijkheid draagt en die door die minister in overeenstemming met de betrokken minister en de Minister van Veiligheid en Justitie aan die bijzondere opsporingsdienst is overgedragen.

Het functioneel parket kan worden gezien als een vorm van specialisatie binnen het OM.

Het parket centrale verwerking openbaar ministerie (CVOM) is gecreëerd in 2005. Het CVOM heeft als taak het voorbereiden van beslissingen in het kader van zaken waarin een strafbeschikking is uitgevaardigd en om namens het OM optreden in een beroepsprocedure op grond van de WAHV.

Het ressortsparket heeft in de jaren negentig van de vorige eeuw een nieuwe functie gekregen dan het voorheen had. Eerst bestond er een hiërarchische relatie tussen ressortsparketten en de arrondissementsparketten. Er waren vijf procureurs-generaal, bij elk hof één, die territoriaal naast elkaar opereerden. Zij moesten bij elk hof waken voor de opsporing en vervolging van de strafbare feiten waarvan de rechtbanken en kantongerechten binnen zijn ressort kennisnamen. Met de instelling van een landelijk College van procureurs-generaal, werden de ressortsparketten en arrondissementsparketten nevenschikt aan elkaar, in gelijke ondergeschiktheid aan het College

6.3 De taken van het Openbaar Ministerie

6.3.1 Inleiding

Het OM is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij de wet vastgestelde taken ex art. 124 Wet RO. Uit art. 11 en art. 12 Politiewet kan worden afgeleid dat er

onderscheid moet worden gemaakt tussen de handhaving van de openbare orde en de hulpverleningstaak enerzijds, en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde anderzijds. Als de politie optreedt ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij onder gezag van de burgemeester. Als de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de openbare orde, staat zij onder gezag van de OvJ.

6.3.2 De tenuitvoerlegging

De tenuitvoerlegging is meer een organisatorische taak van het OM ex art. 553 Sv. De rol van het OM bij de tenuitvoerlegging van strafvonnissen is steeds kleiner geworden. Veel taken in het kader van de tenuitvoerlegging zijn in de loop der jaren bij de Minister van Veiligheid en Justitie terechtgekomen. Daarom bepaalt art. 553 Sv tegenwoordig dat de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen geschiedt door het Openbaar Ministerie *dan wel op voordracht van deze door Onze Minister*.

6.4 De vervolging

6.4.1 Inleiding

Art. 9 Sv geeft een taakverdeling bij de vervolging van strafbare feiten:

- Officier van justitie bij het arrondissementsparket is belast met de vervolging van strafbare feiten waarvan de rechtbank in het arrondissement kennis neemt.
- Officier van justitie bij het landelijk parket en officier van justitie bij het functioneel parket zijn belast met de vervolging van specifieke feiten.
- De advocaat-generaal bij het ressortsparket is belast met de vervolging van de strafbare feiten waarvan het hof kennisneemt.

Algemeen wordt aangenomen dat de vervolging begint met een handeling waardoor vanwege een met de vervolging belaste ambtenaar een vordering bij de rechter wordt gedaan of op enige andere wijze de zaak aan diens kennisneming wordt onderworpen. Het is niet zo dat vervolging zich strikt chronologisch laat opdelen. Opsporing is ook na het begin van de vervolging nog mogelijk en de tenuitvoerlegging kan aanvang nemen terwijl er nog rechtsmiddelen openstaan en de vervolging dus nog door kan lopen.

6.4.2 Vervolging door een strafbeschikking

Sinds 1 februari 2008 kan buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten plaatsvinden via een strafbeschikking. Hiermee is een uitbreiding gegeven aan het wettelijk vervolgingsbegrip. De strafbeschikking is geen handeling waardoor de OvJ de zaak aan de kennisneming van een rechter onderwerpt, maar juist om de zaak buiten de rechter af te doen.

6.4.3 De beslissing tot vervolging

Als het OM naar aanleiding van het ingestelde opsporingsonderzoek van oordeel is dat vervolging plaats moet hebben, gaat het daartoe zo spoedig mogelijk over ex art. 167 lid 1 Sv. Dat kan door het vorderen dat de RC onderzoekshandelingen verricht of een bevel tot bewaring verleent. Art. 242 lid 1 Sv bepaalt hetzelfde met betrekking tot het voorbereidend onderzoek. (verdere) vervolging kan plaatsvinden door het uitvaardigen van een strafbeschikking of anderszins. Van (verdere) vervolging kan worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend.

Het OM heeft vervolgingsmonopolie; alleen het OM mag strafzaken bij de strafrechter aanbrenge(n). Echter volgt uit art. 257b Sv dat bij AMvB aan opsporingsambtenaren in daarbij aangewezen zaken betreffende overtredingen, de bevoegdheid worden verleend een strafbeschikking uit te vaardigen waarin een geldboete wordt opgelegd. Art. 257a Sv bepaalt dat bij AMvB aan bestuursorganen de bevoegdheid kan worden verleend een strafbeschikking uit te vaardigen. Daarmee is het vervolgingsmonopolie van het OM doorbroken. Wel is het nog steeds zo dat alleen het OM strafzaken bij de strafrechter mag aanbrenge(n). Het OM heeft dus nog wel een zogenaamd *dagvaardingsmonopolie*.

Een rechtstreeks vervolgingsrecht voor slachtoffers van misdrijven zou om twee redenen niet wenselijk zijn:

1. het zou niet goed zijn voor het slachtoffer; en
2. het zou niet goed passen in het systeem van strafvordering.

Slachtoffers hebben in Nederland geen bevoegdheid tot vervolging, maar zij hebben in sommige gevallen wel de mogelijkheid om de beslissing tot vervolging te beïnvloeden. Sommige misdrijven kunnen slechts vervolgd worden als een klacht is ingediend. Dit worden ook wel **klachtdelicten** genoemd. Een klacht is een aangifte met een verzoek tot vervolging ex art. 164 lid 1 Sv. Het slachtoffer en andere rechtstreeks belanghebbenden hebben de mogelijkheid om bij het hof een klacht in te dienen in het geval een vervolging niet wordt ingesteld of voortgezet (art. 12 Sv). Het kan echter zo zijn dat na een beklag bij het hof, alsnog geen vervolging wordt ingesteld. Als de wens van het slachtoffer doorslaggevend zou zijn, zou dit kunnen leiden tot willekeurige vervolging.

Bij de vervolgingsbeslissing spelen de volgende aspecten een rol:

- **Haalbaarheidsaspecten.** Het heeft geen zin om tot strafvervolging over te gaan in een strafzaak waarin naar redelijke verwachting geen veroordeling zal volgen.
- **Opportuniteitsaspecten.** In de gevallen waarin vervolging haalbaar is, kan alsnog van vervolging af worden gezien op gronden aan het algemeen belang ontleend. In Nederland wordt onderscheid gemaakt tussen de positieve en negatieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel. Bij de *positieve* interpretatie wordt ervan uitgegaan dat het algemeen belang vervolging noodzakelijk moet maken, wil het OM daartoe mogen overgaan. De *negatieve* interpretatie houdt in dat het OM ieder strafbaar en bewijsbaar feit vervolgt, tenzij het algemeen belang een sterke contra-indicatie oplevert. De Nederlandse wetgever is van de negatieve interpretatie uitgegaan. Vanwege de beperkte capaciteit van het justitiële apparaat, is zij gedwongen tot de negatieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel.

6.5 Beklag over niet (verder) vervolgen

Op grond van art. 12 lid 1 Sv kan de rechtstreeks belanghebbende schriftelijk beklag doen bij het hof als een strafbaar feit niet wordt vervolgd, de vervolging niet wordt voortgezet, of de vervolging plaatsvindt door het uitvaardigen van een strafbeschikking. In deze beklagprocedure staat de juistheid van de beslissing van een bestuursorgaan centraal. Als dit beklag tot de kennisneming van het gerechtshof behoort, de klager ontvankelijk is en het gerechtshof van oordeel is dat vervolging had moeten plaatsvinden, dan beveelt het gerechtshof dat de vervolging zal worden ingesteld ter zake van het feit waarop het beklag betrekking heeft. Daarbij kan het gerechtshof het geven van zodanig bevel ook weigeren op gronden aan het algemeen belang ontleend. Het hof moet ook opportuniteitsafwegingen in zijn oordeel betrekken.

De rechtstreeks belanghebbende kan ook klagen over het vervolgen door het uitvaardigen van een strafbeschikking. In een bijzonder geval kan ook geklaagd worden over de wijze waarop vervolgd wordt. Ook de door de officier van justitie gekozen grondslag van de vervolging kan door de rechtstreeks belanghebbende bij het hof ter discussie worden gesteld.

De beklagprocedure ziet er als volgt uit. Beklag moet worden gedaan bij het hof binnen het rechtsgebied waarvan de beslissing tot niet vervolging is genomen, dan wel de strafbeschikking is uitgevaardigd. De griffier geeft de klager schriftelijk bericht van ontvangst. Daarna draagt het hof de advocaat-generaal op om schriftelijk verslag uit te brengen ex art. 12a Sv. Behoort het beklag niet tot de kennisneming van het hof, dan verklaart deze zich onbevoegd. Is een ander hof wel bevoegd, dan verwijst het hof de zaak. Als het hof wel bevoegd is om van het beklag kennis te nemen, dan beoordeelt het hof eerst of de klager ontvankelijk is. Daarvoor is vereist dat de klager rechtstreeks belanghebbende is. Dit houdt in dat het moet gaan om een belang dat de klager bepaaldelijk aangaat.

Rechtstreeks belanghebbende kan zijn een persoon die door het misdrijf is gedupeerd, hetzij rechtstreeks, hetzij doordat een naast familielid slachtoffer van het misdrijf is geworden. Rechtspersonen kunnen ook rechtstreeks belanghebbende zijn als die krachtens zijn doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een belang behartigt dat door de beslissing tot niet vervolging rechtstreeks wordt getroffen ex art. 12 lid 2 Sv. De verdachte kan in beginsel niet zelf ook belanghebbende zijn. Voorts moet er sprake zijn van een situatie waarin daadwerkelijk niet (verder) vervolgd wordt (en er dus niet slechts wordt afgewacht met vervolging). Andere ontvankelijkheidseisen zijn:

- er is geen beklag toegelaten na een buitenvervolginstelling of nadat een beschikking waarin verklaard wordt dat de zaak geëindigd is aan de verdachte is betekend;
- indien een strafbeschikking is uitgevaardigd moet het beklag worden gedaan binnen drie maanden na de datum waarop de rechtstreeks belanghebbende daarmee bekend is geworden.

Als het beklag ontvankelijk is, onderzoekt het hof of het beklag gegrond is. Een bevel tot instellen of voortzetten van de vervolging mag niet worden gegeven nadat de persoon wiens vervolging wordt verlangd door het hof is gehoord, althans behoorlijk daartoe is opgeroepen ex art. 12e Sv. Als het beklag ongegrond wordt verklaard, hoeft dit niet. Dat hier wordt gesproken van ‘een persoon wiens vervolging wordt verlangd’ en niet van ‘verdachte’ is omdat het feit dat een klacht wordt ingediend nog niet betekent dat tegen de betrokkene uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld voortvloeit. Deze persoon heeft daarom ook niet dezelfde rechten als een verdachte. Daarom zijn enkel van deze rechten expliciet aan deze persoon toegekend (bijvoorbeeld zwijgrecht ex art. 12g Sv).

Als het hof van oordeel is dat vervolging had moeten plaatsvinden, beveelt het dat de vervolging zal worden ingesteld of voortgezet ter zake van het feit waarop het beklag betrekking heeft. Hierbij kan het hof nadere aanwijzingen geven inzake de wijze waarop de vervolging wordt ingesteld. De beslissing van het hof moet worden gemotiveerd ex art. 24 lid 1 Sv.

6.6 Het recht van de verdachte op een beslissing inzake vervolging

Het is voor de verdachte van belang om duidelijkheid te verkrijgen over de vervolgingsbeslissing. De officier van justitie is verplicht om in het geval hij afziet van verdere vervolging, de verdachte daarvan schriftelijk mededeling te doen ex art. 243 lid 1 Sv. Deze wordt aan de verdachte betekend. Het rechtsgevolg is dat de verdachte ter zake van hetzelfde feit niet opnieuw kan worden vervolgd, tenzij er nieuwe bezwaren bekend zijn geworden ex art. 255 lid 1 Sv.

Als een dagvaarding is ingetrokken zonder dat aan de verdachte een kennisgeving van niet verdere vervolging is betekend, stelt de rechtbank op verzoek van de verdachte de officier van justitie een termijn waarbinnen deze hetzij tot dagvaarding hetzij tot een kennisgeving van niet verdere vervolging moet overgaan. Ook kan het gerecht in feitelijke aanleg voor hetwelk de zaak het laatst werd vervolgd, op verzoek van de verdachte verklaren dat de zaak geëindigd is ex art. 36 lid 1 Sv. Als de strafbeschikking niet ook als vorm van vervolging zou zijn aangemerkt, dan zou de verdachte in deze situatie niet kunnen vragen om een beschikking houdende verklaring dat de zaak geëindigd is. Echter bestaat de mogelijkheid van art. 36 Sv alleen als de vervolging niet wordt voortgezet, niet als de vervolging nog niet begonnen is.

Als de ‘determination of a criminal charge’ in de periode waarin de vervolging nog niet loopt onredelijk lang duurt, is dat een schending van art. 6 EVRM. Een onredelijke vertraging levert een korting op de straf op. Daarnaast waakt de RC op grond van art. 180 Sv tegen nodeloze vertraging van het opsporingsonderzoek. De RC kan de OvJ een termijn stellen voor de beëindiging van het opsporingsonderzoek.