

## MEMORIE VAN TOELICHTING

### 1. Algemeen deel

De Staatsregelling bevat een uitgewerkt stelsel ter ondersteuning van de integriteit van politieke gezagsdragers, dat wil zeggen ministers en leden van de Staten. De gevolgen van een strafrechtelijke vervolging van een minister of Statenlid wegens bepaalde misdrijven zijn aanzienlijk. Niet alleen wordt de gezagdrager bij het toepassen van voorlopige hechtenis of na een veroordeling geschorst als minister of Statenlid, maar bij een onherroepelijke veroordeling wordt betrokkene bovendien van rechtswege ontheven uit zijn functie (artikelen 36 en 50 van de Staatsregelling). Alvorens deze maatregelen worden toegepast is het onontbeerlijk dat de vervolgingsbeslissing zorgvuldig wordt genomen. Hiertoe is aangesloten bij het systeem dat reeds voor ambtsmisdrijven in het Wetboek van Strafvordering van de Nederlandse Antillen (hierna: Sv NA) is opgenomen, namelijk dat vervolging enkel door de procureur-generaal of een door deze speciaal aangewezen persoon, kan worden ingesteld (artikel 476 Sv NA). Dit is neergelegd in artikel 123 van de Staatsregeling en artikel 12 van dit ontwerp.

Als verdere waarborg is in artikel 123, tweede lid, van de Staatsregelling bepaald dat de vervolgingsbeslissing van de procureur-generaal niet tot stand kan komen, dan na bevel van het Hof, op vordering van de procureur-generaal. Dit betekent dat de vervolgingsbeslissing mede wordt getoetst door een meervoudig rechterlijk college, het Hof in raadkamer. In dit ontwerp van Landsverordening wordt de procedure voor een vervolgingsbevel van het Hof geregeld.

Het vervolgingsbevel betekent een belangrijke beperking van het aan het openbaar ministerie toekomende vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel. Het vervolgingsmonopolie houdt in dat het openbaar ministerie beslist of een strafvervolging wordt ingesteld; het opportuniteitsbeginsel brengt mee dat het openbaar ministerie kan beslissen om niet tot vervolging over te gaan op gronden aan het algemeen belang ontleend. De beperking is hierin gelegen dat het openbaar ministerie voor de vervolgingsbeslissing van ministers en Statenleden afhankelijk wordt van een vervolgingsbevel van het Hof. De reden hiervoor is, zoals gesteld, te voorkomen dat vanwege de vergaande rechtsgevolgen

die de Staatsregeling verbindt aan de vervolging van een politieke gezagdrager, de vervolgingsbeslissing lichtvaardig kan worden genomen.

In de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie is in artikel 16, derde lid, de mogelijkheid opgenomen om bij landsverordening additionele taken aan het Hof op te dragen. Het vervolgingsbevel op grond van deze ontwerplandsverordening vormt een dergelijke opdracht. De procedure wordt nader uitgewerkt in een landsverordening, aldus het tweede lid van artikel 123.

De verwachting is dat een vordering van de procureur-generaal bij het Hof voor het verkrijgen van een vervolgingsbevel voor de vervolging van een politieke ambtsdrager slechts bij zeer hoge uitzondering zal plaatsvinden. Een procedure zal doorgaans niet veel zittingstijd en daarmee rechterlijke capaciteit vergen. De uitvoering van de wettelijke regeling zal zodoende binnen de bestaande rechterlijke capaciteit worden opgevangen.

## 2. Artikelsgewijze toelichting

### *Artikel 2*

Bepaald is dat een vervolging van een politieke gezagdrager wegens misdrijf slechts kan plaatsvinden na een vervolgingsbevel van het Hof, op vordering van de procureur-generaal.

Onder 'vervolging' is te verstaan het door het openbaar ministerie betrekken van de rechter in de zaak. Bekende 'daden' van vervolging zijn het vorderen van voorlopige hechtenis; het dagvaarden van de verdachte en het vorderen van een gerechtelijk vooronderzoek. A contrario betekent dit dat voor het opsporingsonderzoek in verband met een verdenking van een politieke gezagdrager wegens misdrijf, geen vervolgingsbevel wordt vereist. Aan een dergelijk onderzoek verbindt de Staatsregeling niet van rechtswege de schorsing of ontslag uit het ambt.

Indien in een voorkomend geval de procureur-generaal bij dagvaarding van de verdachte geen vervolgingsbevel voorhanden heeft, is sprake van een wettelijk vervolgingsbeletsel. Het gevolg is dat de zittingsrechter het openbaar ministerie niet ontvankelijk zal verklaren in zijn strafvervolging. Als de officier van justitie bij de rechter-commissaris een vordering tot bewaring van een minister of Statenlid doet zonder dat hij een vervolgingsbevel van het Hof kan overleggen, is hij niet ontvankelijk in zijn vordering tot inbewaringstelling. De omstandigheid dat een vervolgingsbevel is verleend betekent overigens niet zonder meer dat de rechter-commissaris de vordering tot bewaring zal

toewijzen. De rechter-commissaris zal immers zelfstandig hebben te oordelen of aan alle (verdere) wettelijke en buitenwettelijke voorwaarden voor voorlopige hechtenis is voldaan.

Volgens de strafvorderlijke procedure geregeld in de artikelen 15 tot en met 29 Sv NA, kan een rechtstreeks belanghebbende, zoals het slachtoffer van een misdrijf, een klaagschrift indienen bij het Hof over het niet vervolgen van een strafbaar feit, hetgeen kan leiden tot een bevel van het Hof tot vervolging over te gaan. De vraag is hoe beide procedures zich tot elkaar verhouden. Gesteld zou kunnen worden dat een bevel van het Hof na een beklag over niet vervolgen ook een bevel tot vervolging van het Hof in de zin van deze landsverordening inhoudt. Maar daarbij dient te worden bedacht dat artikel 123 van de Staatsregeling spreekt over een bevel van het Hof, op vordering van de procureur-generaal. Van het laatste is bij een beklag over het niet vervolgen door een belanghebbende juist geen sprake. Bovendien hebben de beide procedures een andere strekking. De beklagprocedure geldt als een correctie op het vervolgingsmonopolie in de zin dat belanghebbenden kunnen klagen bij de rechter indien het openbaar ministerie een zaak besluit niet (verder) te vervolgen of stil zit. De voorgestelde procedure vormt daarentegen een correctie voor een openbaar ministerie dat juist te lichtvaardig tot vervolging dreigt over te gaan. Gelet op de verschillende strekking van de beide procedures en de verschillende initiator (belanghebbende of procureur-generaal), kunnen de procedures naast elkaar bestaan. Indien het Hof na een beklag van een belanghebbende een vervolgingsbevel van een minister wegens misdrijf heeft gegeven, zal de procureur-generaal het Hof alsnog om een vervolgingsbevel dienen verzoeken. Het spreekt voor zich dat het Hof daarbij uit zal gaan van het eerder gegeven bevel, tenzij de omstandigheden zijn gewijzigd.

#### *Artikelen 3 en 4*

Deze artikelen regelen de voorvragen en zijn een overname van de artikelen 12b en 12c van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering, dat betrekking heeft op het beklag over het niet vervolgen van strafbare feiten. De procureur-generaal is bijvoorbeeld niet ontvankelijk in zijn vordering indien het gaat om een verdenking van een politieke gezagdrager wegens overtreding in plaats van wegens misdrijf of indien de verdachte niet langer minister is.

#### *Artikel 5*

Dit artikel regelt een elementair onderdeel van het recht op een eerlijk proces, namelijk het recht van de verdachte om bij deze vervolgingsbeslissing aanwezig te zijn.

#### *Artikel 6*

Dit voorschrift bevat enkele fundamentele rechten van een verdachte: het zwijgrecht en het recht op een raadsman. Voor het horen wordt de verdachte mededeling gedaan van zijn recht om te zwijgen. Dit is de cautie. Het artikel is gebaseerd op artikel 21 Sv NA.

#### *Artikel 7*

Dit artikel regelt het recht van de verdachte op kennisneming van de stukken. Om de in het artikel genoemde redenen kan de kennisneming worden uitgezonderd. Het artikel is ontleend aan artikel 20 Sv NA.

#### *Artikel 8*

Dit artikel is ontleend aan artikel 23 Sv NA en spreekt voor zich.

#### *Artikel 9*

Dit artikel is gebaseerd op artikel 25 Sv NA dat betrekking heeft op het vervolgingsbevel naar aanleiding van een beklag over niet vervolgen. Ook de criteria zijn ontleend aan die procedure. Van groot belang is dat het Hof niet alleen de haalbaarheid van een strafvervolgning kan toetsen, maar ook de opportuniteit. Dit volgt uit het tweede lid. Voorstelbaar is bijvoorbeeld dat het gaat om een betrekkelijk licht feit en de verdachte gezagdrager heeft aangekondigd te zullen aftreden. Het vierde lid geeft het Hof de mogelijkheid om nader onderzoek te laten doen door een opdracht aan de rechter-commissaris.

#### *Artikel 10*

In deze artikelen zijn enkele algemene voorschriften over de raadkamerprocedure opgenomen. Het artikel is ontleend aan artikel is ontleend aan artikel 24 Sv NA.

#### *Artikel 11*

Tegen de beschikking van het Hof staat geen gewoon rechtsmiddel open. Dit is in lijn met het rechterlijk bevel tot vervolgen of verder vervolgen naar aanleiding van een beklag van een rechtstreeks belanghebbende op grond van de artikelen 15 e.v. Sv NA.

#### *Artikel 12*

Dit artikel bepaalt dat de vervolging van een politieke gezagdrager wegens misdrijf geschiedt door de procureur-generaal of door een door hem aan te wijzen lid van het openbaar ministerie. Hiermee wordt de vervolging van een politieke gezagdrager in handen gelegd van het hoogste lid van het openbaar ministerie. Dat is wenselijk in verband met de ingrijpende rechtsgevolgen die de staatsregeling verbindt aan een dergelijke strafvervolging. Het voorschrift is gebaseerd op artikel 123, eerste lid, van de Staatsregeling en artikel 476 Sv NA. Een verschil met artikel 476 is dat dat artikel alleen betrekking heeft op een verdachte minister wegens ambtsmisdrijf, terwijl het thans voorgestelde artikel tevens ziet op Statenleden en op vervolging wegens commune misdrijven.

#### *Artikel 13*

Dit voorschrift is een overname van artikel 27 Sv NA, dat betrekking heeft op het bevel tot vervolgen of verder vervolgen. De bepaling is een toepassing van het beginsel dat een verdachte recht heeft op behandeling van zijn zaak voor een onpartijdige rechter, zoals neergelegd in artikel 26 van de Staatsregeling en artikel 6 EVRM.

#### *Artikel 14*

Op grond van het nulla poena beginsel, zoals onder meer geregeld in artikel 28 van de Staatsregeling en artikel 7 van het EVRM, kan geen zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. In verband daarmee wordt in het voorgestelde artikel 14 verduidelijkt dat de procedure als bedoeld in artikel 123 van de Staatsregeling slechts betrekking heeft op een vervolging van een politieke gezagdrager wegens een misdrijf dat is begaan na de inwerkingtreding van de Staatsregeling.