



## Rapport

inzake een verzoek ingediend door

Aliansa,

over een gedraging van

de Minister van Justitie

## 1. Inleiding

1.1 Bij brief van 7 april 2017 heeft Aliansa, een samenwerkingsverband van diverse organisaties die zich inzetten voor het welzijn van minderjarigen, de Ombudsman verzocht om een onderzoek in te stellen naar het beleid en naar de werkprocessen die betrekking hebben op zaken, waarbij minderjarige slachtoffers seksueel zijn misbruikt. Aliansa heeft in haar verzoek gesteld dat dit beleid en deze werkprocessen onvoldoende effectief zijn, waardoor de rechten van de minderjarige slachtoffers niet op behoorlijke wijze worden gewaarborgd.

1.2 Aliansa heeft haar verzoek van 7 april 2017 nader toegelicht in een gesprek met de Ombudsman dat plaatsvond op 4 mei 2017.

1.3 De Ombudsman heeft het verzoek van Aliansa bij brief van 18 mei 2017 aan de Minister van Justitie aangeboden en heeft de Minister van Justitie om een reactie gevraagd. De Ombudsman heeft bij de aanbieding van het verzoek van Aliansa, dertien ambtshalve vragen gesteld die betrekking hebben op het beleid en de werkprocessen binnen het Ministerie van Justitie.

1.4 Bij brief van 18 mei 2017 heeft de Ombudsman een afschrift van de aan de Minister van Justitie verzonden brief aan het Openbaar Ministerie doen toekomen. Het Openbaar Ministerie is verzocht om een reactie te geven op een aantal van de door de Ombudsman aan de Minister van Justitie ambtshalve gestelde vragen.

1.5 Het Openbaar Ministerie heeft op 18 juli 2017 de door de Ombudsman gestelde vragen schriftelijk beantwoord.

1.6 De Ombudsman heeft een afschrift van de schriftelijke reactie van het Openbaar Ministerie aan de gemachtigde van Aliansa doen toekomen voor een reactie.

1.7 De Minister van Justitie heeft niet gereageerd op de brief d.d. 18 mei 2017 van de Ombudsman. De Ombudsman heeft op 4 juli 2017 en op 28 juli 2017 de Minister van Justitie herinnerd aan de brief van 18 mei 2017. De Minister van Justitie heeft niet gereageerd binnen de door de Ombudsman in de rappelbrieven gestelde termijn.

1.8 Na het verstrijken van de termijn waarbinnen de Minister van Justitie had moeten reageren, heeft deze de Ombudsman verzocht om alsnog een formele reactie te kunnen geven. Het verzoek van de Minister van Justitie is door de Ombudsman ingewilligd, nu in dit concrete geval een reactie van de Minister van Justitie de behoorlijkheid van het onderzoeksproces niet op een negatieve wijze zou beïnvloeden. In dit kader heeft de Ombudsman bij email van 7 september 2017 de Minister van Justitie verzocht om uiterlijk 5 oktober 2017 een formele reactie bij hem in te dienen.

1.9 De Minister van Justitie heeft nagelaten om de toegezegde reactie binnen de gestelde termijn in te dienen.

1.10 Ingevolge de bepalingen van de Landsverordening ombudsman, heeft de Ombudsman de stichting Slachtofferhulp Curaçao en de stichting Kinderbescherming Curaçao verzocht om een bijdrage te leveren vanuit de expertise van deze stichtingen.

1.11 Op 15 augustus 2017 vond er een gesprek plaats tussen de stichting Kinderbescherming Curaçao en de Ombudsman. Op 16 augustus 2017 vond er een gesprek plaats tussen de stichting Slachtofferhulp Curaçao en de Ombudsman.

1.12 De Ombudsman heeft Aliansa naar aanleiding van enkele verklaringen die in de media waren verschenen, waarin gesteld werd dat het Ministerie van Justitie samen met Aliansa bezig was met de behandeling van de door Aliansa aangekaarte situatie, verzocht om aan te geven of zij nog belang had bij een door de Ombudsman uit te voeren onderzoek. Op 8 november 2017 heeft Aliansa mondeling aangegeven nog belang te hebben bij dit onderzoek.

1.13 De Ombudsman heeft op 28 december 2017 zijn voorlopige bevindingen aan partijen doen toekomen. De Minister van Justitie heeft via email van 29 januari 2018 gereageerd op de voorlopige bevindingen van de Ombudsman. Aliansa heeft geen schriftelijke reactie ingediend op deze voorlopige bevindingen.

## 2. De bevindingen

De voor de beoordeling van deze zaak relevante bevindingen kunnen samengevat als volgt worden weergegeven.

2.1 De bevoegdheid om strafbare feiten te onderzoeken en te vervolgen berust bij het Openbaar Ministerie. Ingevolge artikel 183 van het Wetboek van Strafvordering houdt de officier van justitie toezicht op de opsporing van strafbare feiten en is de officier van justitie voorts bevoegd om aan de personen die met de opsporing van strafbare feiten zijn belast of daartoe bevoegd zijn, de nodige bevelen te geven.

2.2 Een officier van justitie gaat zo spoedig mogelijk over tot de vervolging van een strafbaar feit, indien het opsporingsonderzoek hiertoe aanleiding geeft.

2.3 De Minister van Justitie kan ingevolge artikel 13 van de Rijkswet Openbare Ministeries zowel algemene als bijzondere aanwijzingen geven betreffende de opsporing en vervolging van strafbare feiten in zijn land. De Rijkswet Openbare Ministeries geeft aan welke procedure hierbij dient te worden doorlopen.

2.4 Artikel 55, eerste lid van het Wetboek van Strafvordering [hierna: SV] bepaalt dat de verdachte recht heeft op een behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn. De verdachte van een strafbaar feit kan op grond van artikel 293 Sv bij het Hof bezwaar maken tegen een dagvaarding.

2.5 Artikel 15 Sv biedt aan rechtstreeks belanghebbende(n) de mogelijkheid om bij het Hof beklag in te dienen tegen het niet vervolgen van een strafbaar feit door het Openbaar Ministerie.



2.6 Aan de positie van slachtoffers in het algemeen, en van minderjarige slachtoffers in het bijzonder, wordt weinig aandacht besteed in het Curaçaose wetboek van strafvordering. Ingevolge de *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*, moeten Staten die lid zijn van de Verenigde Naties hun procedures en bijbehorende wetgeving echter afstemmen op het belang van de slachtoffers. Deze procedures en wetgeving moeten verder periodiek onderworpen worden aan een evaluatie.

2.7 De Staat is ingevolge de bepalingen van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind [hierna: IVRK] verplicht om kinderen te beschermen tegen alle vormen van geweld, met inbegrip van seksueel misbruik. Uit deze verplichting van de Staat vloeit voort dat minderjarige slachtoffers ook tijdens het strafproces moeten worden beschermd tegen verdere schade. In dit verband geeft "General Comment nr. 13: Over het recht op bescherming tegen alle vormen van geweld" bij het IVRK aanknopingspunten voor de Staat om op adequate wijze aan zijn verplichtingen te voldoen. Het belang van het kind, zoals dit in artikel 3 van het IVRK is gecodificeerd, brengt met zich mee dat het belang van het minderjarige slachtoffer van seksueel misbruik voorop dient te staan.

2.8 Het Kinderrechten Comité vraagt in "General Comment nr. 14: over het belang van het Kind" onder andere aandacht voor het feit dat kinderen een andere tijdsbeleving hebben dan volwassenen. Vertragingen in procedures kunnen hierdoor zeer nadelige effecten hebben op de ontwikkeling of het welbevinden van het kind. Daarom dienen procedures of processen die van invloed zijn op kinderen prioriteit te krijgen en moeten deze procedures en processen in de kortst mogelijke tijd afgerond te worden.

2.9 Het kind heeft volgens General Comment nr. 14 er recht op dat zijn zaak behandeld wordt door een professional die kennis heeft van de ontwikkeling van kinderen. Deze professional kan namelijk, binnen de beschikbare grenzen, op adequate wijze bepalen welke handelingen in het belang van het kind zijn.

2.10 In de praktijk blijkt dat bij het verhoor in principe rekening gehouden wordt met de positie van minderjarige slachtoffers van seksueel misbruik, die de leeftijd van twaalf jaar nog niet hebben bereikt. Dit verhoor vindt plaats in een kindvriendelijke studio. Uit documenten afkomstig van het Ministerie van Justitie blijkt evenwel dat deze studio niet beschikt over 360 graden camera's die het mogelijk zouden moeten maken om het verhoor via alle mogelijke invalshoeken op te nemen. Er is verder geen informatie beschikbaar over hoe het Ministerie van Justitie omgaat met het verhoor van minderjarige slachtoffers van wie de leeftijd tussen twaalf en achttien jaar ligt.

2.11 Sommige (twee) van de functionarissen die werkzaam zijn bij het Bureau Jeugd en Zedenzaken, hebben specialistische training gevolgd in de afname van studioverhooren.

2.12 Voor wat betreft de overige multidisciplinaire zorg die het minderjarige slachtoffer nodig heeft, wordt binnen het Ministerie van Justitie doorgaans de Voogdijraad ingeschakeld die dan zorg dient te dragen voor een adequate coördinatie van deze zorg. De Voogdijraad, en het Centraal Meldpunt Kindermishandeling dat daarvan deel uitmaakt, functioneert echter nog niet optimaal (zie in dit verband het Inspectierapport d.d. november 2015 van de Raad voor de Rechtshandhaving inzake het functioneren van de Voogdijraad en het rapport van de Ombudsman d.d. 4 maart 2016 nr. 151/2015).

2.13 Informatie over het proces om aangifte te doen in zaken die te maken hebben met seksueel misbruik van minderjarigen, en de informatie inzake de overige actoren die hierbij in het justitiële keten een rol spelen, is niet altijd even duidelijk dan wel transparant genoeg.

2.14 Minderjarige slachtoffers en hun vertegenwoordigers zijn doorgaans van mening dat zij niet op adequate wijze op de hoogte worden gehouden van het verloop van hun zaak. Bij het Openbaar Ministerie zijn er echter medewerkers die, naast de betrokken officier van justitie, onder meer belast zijn met het geven van tussentijdse informatie over het verloop van een strafzaak.

2.15 Op grond van de beschikbare informatie blijkt dat veel opsporingsonderzoeken die betrekking hebben op het seksuele misbruik van minderjarigen, in de praktijk vele jaren kunnen duren. De lange duur van de onderzoeken heeft soms te maken met het feit dat DNA-onderzoek voornamelijk plaatsvindt in Nederland, bij het Nederlands Forensisch Instituut.

2.16 Het feit dat het opsporingsonderzoek en de vervolging (ook in de door Aliansa aangehaalde zaken) jaren duurt, is een bron van frustratie en emotionele stress voor de slachtoffers.

2.17 Gedurende de duur van het onderzoek verstrekt het Ministerie van Justitie doorgaans aan het slachtoffer noch aan diens vertegenwoordigers op proactieve wijze informatie over het verloop van de zaak.

2.18 Uit de beschikbare informatie en overige verkregen inlichtingen, blijkt verder dat veel slachtoffers in de praktijk geen aangifte doen van het seksuele misbruik waarvan zij het slachtoffer zijn geworden, omdat zij de mening zijn toegedaan dat het Ministerie van Justitie hun zaak niet serieus zal nemen.

2.19 Uit de geraadpleegde jaarverslagen van het Openbaar Ministerie blijkt dat in de justitiële keten voornamelijk aan zaken zoals het bestrijden, opsporen en vervolgen van grensoverschrijdende criminaliteit, mensenhandel en andere zware misdrijven prioriteit wordt toegekend. De overige beschikbare capaciteit wordt aangewend om andere strafbare feiten, zoals seksueel misbruik, aan te pakken. Binnen deze (rest)categorie van zaken, wordt seksueel misbruik van minderjarigen als een prioriteit aangemerkt. De vertaalslag van deze prioriteitsstelling naar de praktijk is vooralsnog onduidelijk.

2.20 Binnen het Ministerie van Justitie is onvoldoende capaciteit aanwezig om de instroom van seksuele misdrijven op adequate wijze aan te pakken. Het aantal binnengekomen zedenzaken overtreft veruit het aantal zedenzaken dat feitelijk door het Ministerie van Justitie kan worden afgehandeld.

2.21 De samenwerking tussen het Ministerie van Justitie en de diverse organisaties die opkomen voor het belang van het kind is niet optimaal. Er is in de praktijk verder veel overlap waar het gaat om de stichtingen en organisaties die opkomen voor het belang van het kind. Een optimaal functionerende coördinatie ontbreekt.

2.22 In een brief gedateerd 26 januari 2018 (zaaknummer 2017/050474) gericht aan de Ombudsman geeft de Minister van Justitie aan dat, voor wat betreft de aanpak van zedendelicten tegen minderjarigen, er



in de justitiële keten tekortkomingen zijn die zo spoedig mogelijk verbeterd moeten worden. De Minister van Justitie zou in dit kader de opdracht hebben gegeven aan de beleidsorganisatie van het Ministerie van Justitie om een rapport op te stellen, waarin de mogelijke knelpunten worden gesignaleerd en de randvoorwaarden voor een effectief functioneren van de justitiële keten worden aangegeven.

2.23 In het rapport van Unicef “De Situatie van kinderen en jongeren op Curaçao” uit 2013 blijkt dat, hoewel er weinig statistieken beschikbaar zijn met betrekking tot het seksuele misbruik van minderjarigen, het misbruik van kinderen is toegenomen en dat incest verder niet zeldzaam is. Voor de volledigheid merkt de Ombudsman op dat gevallen van seksueel misbruik in onder andere de religieuze sfeer en/of bij instellingen die zorg, bescherming en begeleiding moeten bieden aan minderjarigen steeds vaker voorkomen in de media.

### 3. Beoordeling

3.1 Volgens het IVRK is de Staat verplicht om minderjarigen te beschermen tegen alle vormen van geweld, daaronder inbegrepen seksueel misbruik. Uit deze verplichting vloeit voort dat minderjarige slachtoffers te allen tijde, en dus ook tijdens een strafrechtelijk proces, moeten worden beschermd. Ingevolge de verplichtingen die de Staat heeft op grond van het IVRK, hebben minderjarige slachtoffers minimaal recht op:

- bescherming en ondersteuning door gekwalificeerde professionals;
- passende zorg gericht op herstel en herintegratie;
- participatie en informatie.

3.2 Uit de thans beschikbare informatie blijkt dat het Ministerie van Justitie al geruime tijd niet op adequate wijze is geëquipeerd om de bovengenoemde verplichtingen die uit het IVRK voortvloeien na te komen. Het gevolg hiervan is dat zedendelicten die gepleegd worden tegen minderjarigen veelal niet op effectieve wijze worden afgehandeld.

3.3 In zijn brief van 26 januari 2018, onderkent de Minister van Justitie dat de situatie binnen zijn ministerie moet worden verbeterd en geeft hij in dit kader verder aan dat thans in de justitiële keten gewerkt wordt aan een integrale oplossing. De Minister van Justitie verwijst in dit verband naar een rapport van de beleidsorganisatie van het Ministerie van Justitie waarop, voor zover de Ombudsman bekend, op bestuurlijk niveau nog een beslissing genomen moet worden.

3.4 Dat het onderwerp van seksueel misbruik van minderjarigen de aandacht van de Minister van Justitie heeft, beschouwt de Ombudsman als een positieve ontwikkeling die in het belang is van het kind. Aan het op effectieve en efficiënte wijze aanpakken van zedendelicten tegen minderjarigen, moet naar het oordeel van de Ombudsman dan ook prioriteit worden gegeven. Immers, seksueel misbruik in het algemeen, vooral indien minderjarigen hiervan het slachtoffer worden, kan verstrekende en ingrijpende gevolgen hebben voor het leven van het slachtoffer.

3.5 De Ombudsman merkt in het verlengde van het vorenstaande op dat de problematiek van seksueel misbruik in Curaçao dusdanig groot en ingrijpend is dat deze niet als een issue van alleen het Ministerie van Justitie kan worden gezien. Een effectieve aanpak vereist een ministerie overstijgende inspanning, waarbij

diverse aspecten (op sociaal-, gezondheids- en opvoedingsvlak) een rol spelen bij het bereiken van een passende zorg die voornamelijk gericht is op het herstel en de herintegratie van het minderjarige slachtoffer.

3.6 Inefficiënte en onprofessionele zorg schaadt het minderjarige slachtoffer nog verder en doet afbreuk aan het vertrouwen dat het slachtoffer moet hebben in het feit dat de Staat zijn of haar belangen serieus neemt. De door de Ombudsman opgevraagde functiebeschrijvingen van de functionarissen die uit hoofde van hun functie te maken krijgen met minderjarige slachtoffers van seksueel misbruik, zijn niet overgelegd door de Minister van Justitie. Het is de Ombudsman echter ambtshalve bekend dat een groot deel van deze functionarissen niet over de juiste professionele competenties beschikt om een adequate bijdrage te kunnen leveren aan de bescherming en de zorg die het minderjarige slachtoffer nodig heeft. Het gebrek aan de nodige professionele competenties gekoppeld aan het tekort aan gekwalificeerde medewerkers binnen het Ministerie van Justitie, dragen in belangrijke mate bij aan het feit dat de zorg die aan de minderjarige slachtoffer kan worden geboden, in de praktijk onvoldoende blijkt te zijn.

3.7 Uit de door Aliansa aangeleverde informatie blijkt dat veel zaken die betrekking hebben op het seksueel misbruiken van minderjarigen niet snel worden opgelost. Uit de brief van 26 januari 2018 van de Minister van Justitie blijkt dat hieraan ook technische aspecten (zoals het in Nederland moeten uitvoeren van forensisch onderzoek) ten grondslag liggen. De Ombudsman merkt allereerst op dat het uitvoeren van een deugdelijk technisch onderzoek uiteraard van groot belang is. Dit is echter een omstandigheid waar het slachtoffer in beginsel geen enige invloed op heeft. Het minderjarige slachtoffer mag ervan uitgaan dat de Staat al het nodige doet om het onderzoek op voortvarende wijze op te lossen. Op dit moment schiet de Staat hierin tekort.

3.8 Het feit dat de bestaande werkprocessen niet efficiënt genoeg zijn en dat het gehanteerde beleid verder meer prioriteit toekent aan het opsporen en vervolgen van andere (zware) delicten, kan demotiverend zijn voor het minderjarige slachtoffer. Het is daarom van groot belang dat het slachtoffer van overheidswege adequaat van informatie wordt voorzien over het verloop van de zaak, maar ook voldoende kans krijgt om desgewenst te participeren.

3.9 Op grond van de beschikbare informatie blijkt dat minderjarige slachtoffers van seksueel misbruik, zoals door Aliansa gesteld, niet op adequate wijze op de hoogte worden gehouden van het verloop van hun zaak. De Minister van Justitie heeft deze stelling niet betwist. Uit de beschikbare stukken is in elk geval voldoende aannemelijk geworden dat onder meer vanwege een gebrek aan personeel, slachtoffers van seksueel misbruik niet c.q. niet op adequate wijze van informatie worden voorzien.

3.10 In het Curaçaose strafprocesrecht is, zoals reeds eerder gesteld, weinig geregeld over de positie van het slachtoffer (minderjarig of meerderjarig). De term slachtoffer komt als zodanig zelfs niet voor. Mede om in deze leemte te voorzien, heeft de Procureur-generaal van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Saba en Sint Eustatius in de "Aanwijzing Slachtofferzorg Parket Curaçao" van 1 juli 2014 richtlijnen gegeven inzake de bejegening van het slachtoffer. Deze aanwijzing heeft, hoewel van groot belang, geen kracht van wet.



3.11 Artikel 15 Sv is in principe het enige instrument dat het (minderjarige) slachtoffer ter beschikking staat in die gevallen waarin het Openbaar Ministerie niet tot vervolging overgaat of vervolging van het strafbare feit niet voortzet.

#### 4. Oordeel

Op grond van het bovenstaande is de Ombudsman van oordeel dat het verzoek van Aliansa **gegrond** is. De Minister van Justitie, als eindverantwoordelijke voor het justitiële keten, heeft door het niet vaststellen van adequate werkprocessen en van een effectief beleid niet op behoorlijke wijze gehandeld.

Het huidige beleid en de werkprocessen van de Minister van Justitie houden in de praktijk geen rekening met:

- het beginsel van een goede administratieve organisatie;
- het beginsel dat de overheid op voortvarende wijze dient te handelen;
- het beginsel dat de overheid op professionele wijze dient te handelen;
- het beginsel dat de overheid op transparante wijze moet handelen;
- het beginsel dat de overheid bijzondere zorg moet verlenen aan degenen die deze zorg nodig hebben;
- het feit dat het belang van het kind, zoals door het IVRK voorgeschreven, centraal dient te staan.

#### 5. Aanbevelingen

Op grond van het onderhavige onderzoek geeft de Ombudsman de Minister van Justitie de volgende aanbevelingen in overweging:

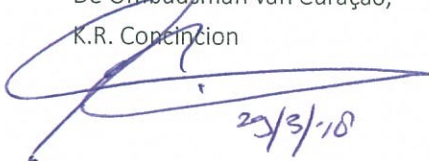
- I. Het reeds ingezette traject van interne evaluatie van de werkprocessen en van het beleid van het Ministerie van Justitie, voor wat betreft de positie van minderjarige slachtoffers van seksueel misbruik, moet op zeer korte termijn worden voortgezet en afgerond. Hierbij zal rekening moeten worden gehouden met het feit dat het beleid en de werkprocessen van het Ministerie van Justitie transparant, professioneel, duidelijk en efficiënt moeten zijn. De Minister van Justitie moet het nodige doen om het belang van het kind centraal te stellen bij het vaststellen van nieuw beleid en nieuwe werkprocessen. Aanbevolen wordt om hierbij rekening te houden met het IVRK (met name General Comment nr. 13 en General Comment nr. 14). Zaken zoals de verdere versterking van de Voogdijraad en de aanwezigheid van voldoende en gekwalificeerd personeel in het Ministerie van Justitie zijn hierbij van groot belang.
- II. Als eindverantwoordelijke voor de justitiële keten, heeft de Minister van Justitie de bestuurlijke procedures en - instrumenten om het bestrijden, opsporen en oplossen van zedendelicten, gepleegd tegen minderjarigen, tot een prioriteit te verheffen. De uitdrukkelijke prioritering van het bestrijden van seksueel misbruik van minderjarigen zal naar de mening van de Ombudsman aan de ene kant een bijdrage leveren aan de preventie van dit delict (afschrik-effect) en aan de andere kant een bijdrage leveren aan het herstel van het vertrouwen van de slachtoffers en van de gemeenschap in het feit dat de overheid (hard) zal optreden. Wellicht worden hierdoor ook meer slachtoffers (en/of derden) aangemoedigd om aangifte te doen van een zedendelict.



- III. Gezien de complexiteit van de problematiek van het seksuele misbruik van minderjarigen, is het wenselijk om op bestuurlijk niveau ook andere ministeries te betrekken bij de herziening van de huidige processen en van het beleid. Een integrale oplossing, waarbij er ook nieuwe procedures worden vastgesteld, zal naar alle waarschijnlijkheid in ieder geval ook raakvlakken hebben met de ministeries van
- Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport
  - Gezondheid, Milieu en Natuur
  - Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn
- IV. Het is wenselijk om de positie van slachtoffers, en in het bijzonder van minderjarigen die het slachtoffer zijn geworden van seksueel misbruik, wettelijk te verankeren en te versterken. Bij voorkeur zal een zodanige verankering en versterking in het wetboek van strafprocesrecht moeten plaatsvinden. Gedacht kan hierbij worden aan een model zoals de Nederlandse "Wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces".

Willemstad, 29 maart 2018

De Ombudsman van Curaçao,  
K.R. Conincion



29/3/18