

GEZAMENLIJKE KONINKRIJKSREACTIE EVALUATIE JUSTITIËLE RIJKSWETTEN

Inleiding

In het kader van de nieuwe staatkundige structuur van het Koninkrijk zoals deze per 10 oktober 2010 is gaan gelden, zijn afspraken gemaakt over de rechtspraak, het openbaar ministerie, de politie en het toezicht op de justitiële keten in de landen Curaçao en Sint Maarten en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze afspraken hebben geleid tot vier zogeheten justitiële consensusrijkswetten:

- de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba;
- de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba,
- de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en
- de Rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving.¹

Deze rijkswetten bevatten een gelijkkluidende evaluatiebepaling, waarin is bepaald dat de betrokken ministers binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wetten een evaluatieverslag over de doeltreffendheid en effecten van de desbetreffende rijkswet in de praktijk aan de parlementen van de landen zenden.² De vier rijkswetten zijn gezamenlijk geëvalueerd door een daartoe door de vier landen ingestelde evaluatiecommissie,³ op basis van de door de landen vastgestelde criteria en thema's. Daarbij is rekening gehouden met de voorlichting van de Raad van State van het Koninkrijk.⁴ De evaluatiecommissie voornoemd heeft haar evaluatieverslag op 14 september 2015 opgeleverd, waarna het verslag aan de vertegenwoordigende lichamen van Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten is gezonden.⁵

Hieronder wordt een gezamenlijke reactie van Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten op het evaluatieverslag gegeven. Daarbij wordt puntsgewijs ingegaan op de twintig aanbevelingen zoals door de evaluatiecommissie geformuleerd. Aangezien enkel de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie voor Aruba geldt, zijn uit deze gezamenlijke Koninkrijksreactie slechts de algemene uitgangspunten en de standpunten ten aanzien van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van toepassing op Aruba.

Voor wat betreft de gezamenlijke reactie op de aanbevelingen zijn de landen het eens over een groot aantal punten. Zo onderschrijven alle vier de landen dat er sinds 10 oktober 2010 veel werk is verzet om de justitiële rijkswetten te implementeren.

Gebleken is echter dat ten aanzien van enkele belangrijke onderwerpen de standpunten van de betrokken landen nog ver uit elkaar liggen. Daardoor is het niet mogelijk gebleken om dienaangaande een gezamenlijk standpunt te formuleren. Ten aanzien van de onderwerpen waar geen gezamenlijk standpunt kon worden geformuleerd zijn derhalve de individuele inzichten van de betrokken landen beknopt weergegeven.

Evenwel kan op basis van deze evaluatie en de onderhavige reactie thans worden beoordeeld welke vervolgstappen er gezet dienen te worden door de vier landen. Het halfjaarlijkse Justitieel Vierpartijenoverleg (JVO) zal hier op toezien.

¹ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0028070>; <http://wetten.overheid.nl/BWBR0028072>;
<http://wetten.overheid.nl/BWBR0028079>; <http://wetten.overheid.nl/BWBR0028075>

² Artikel 65 rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie, artikel 40 rijkswet OM, artikel 55 rijkswet Politie, artikel 42 rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving.

³ Kamerstuk 34 000 IV, F en Kamerstuk 34 000 IV, nr. 21

⁴ Zie de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk over de evaluatie van de rijkswetten "Justitie" van 2 mei 2014 (No. W03.14.0046/II/Vo/K/B)

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 300 IV, nr. 22

Aanbeveling van de Evaluatiecommissie

Reeds in de nabije toekomst dient onderzoek te worden gedaan naar en fundamenteel debat te worden gevoerd over de dominante positie van het Nederlands binnen het verband van de rechtshandhaving. Dit onderzoek en dit debat zou erop gericht moeten zijn de aspecten van de rechtshandhaving te identificeren waar gebruik van het Nederlands niet strikt noodzakelijk is.

Gezamenlijke reactie

De Nederlandse taal is een bindend element in de werking van de rijkswetten in de praktijk. Dit betekent o.a. dat het wettelijk kader in het Nederlands is gesteld en dat de rechtshandhavingdiensten voornamelijk in het Nederlands opereren; zo worden processen-verbaal en vonnissen in het Nederlands opgesteld. Ook blijft de Hoge Raad de hoogste rechterlijke instantie voor de Caribische landen in het Koninkrijk. Tevens is het binnen de regionale samenwerking van belang dat het Nederlands een sterke basis houdt in de rechtshandhavingketen, bijvoorbeeld voor de operaties van het Recherche Samenwerkingsteam (RST) en een effectieve uitwisseling van officieren van justitie en rechters binnen het Koninkrijk.

Binnen de samenlevingen is het Nederlands echter niet de voertaal. Het is van belang dat er een goede balans is in de toepassing van het Nederlands, Papiaments en Engels; de rijkswetten verzetten zich hier niet tegen. De Rijkswetten bepalen op onderdelen dat de Nederlandse taal gehanteerd dient te worden; de Rijkswet Hof bepaald bijvoorbeeld dat uitspraken in Nederlands worden gesteld. Echter, daar waar er geen formele belemmeringen zijn, kunnen de instellingen in de desbetreffende landen kiezen voor het gebruik van het Engels of Papiaments indien dit doelmatiger is.

Die balans wordt gezocht doordat Engels en Papiaments reeds worden toegepast in het verkeer tussen bevolking en betrokken instellingen. Het is immers van belang dat de bevolking zich kan herkennen in de wijze waarop er recht wordt gedaan. De meertaligheid van betrokkenen in de rechtshandhavingketen wordt verder gestimuleerd; zo hebben het Engels en Papiaments reeds een plek in de initiële politieopleiding.

Aanbeveling van de Evaluatiecommissie

Onderzocht moet worden of – met de kennis van nu – bij de totstandkoming van de Rijkswetten (in het bijzonder ten aanzien van de Rijkswet GHvJ en de Rijkswet Politie) voldoende inzicht bestond in de omvang van benodigde financiële middelen voor de in de Rijkswet voorziene inrichting van de instellingen. Aan de uitkomsten van dat onderzoek zouden door de landen consequenties moeten worden verbonden.

Gezamenlijke reactie

Alle vier de landen binnen het Koninkrijk dienen zorg te dragen voor tijdige en volledige financiering van hun instellingen, binnen de kaders zoals afgesproken door de ministers van Justitie in overleg met de betrokken instellingen. Dit geldt met name voor het Gemeenschappelijk Hof van Justitie en het Parket van de procureur-generaal van Curaçao, van Sint Maarten en van Caribisch Nederland. Het is echter niet altijd voor alle landen mogelijk gebleken om tijdig afdoende middelen ter beschikking te (kunnen) stellen voor het adequaat functioneren van de justitiële instellingen.

De benodigde financiële middelen voor de uitvoering van de rijkswetten worden jaarlijks via de ontwerpbegroting gepresenteerd door de betrokken instellingen. Hierover treden de betrokken instellingen in overleg met de ministers van Justitie. Het is van belang dat genoemde instellingen deze begrotingen tijdig en binnen de bestaande systematiek opstellen. Daardoor kan overleg en afstemming met de ministers bijtijds plaatsvinden en kunnen genoemde begrotingen worden vastgesteld vóór de in de rijkswetten opgenomen termijnen.

Overigens hebben het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, het Parket van de procureur-generaal en de Raad voor de Rechtshandhaving op verzoek van het JVO meerjarige financiële kaders opgesteld, waardoor voor langere termijn inzicht wordt geboden in de verwachte benodigde middelen en daarmee de afdracht aan genoemde instellingen.

Aanbeveling van de Evaluatiecommissie

De organisatie van de korpsen (met name het KPC en het KPSM) dient zo snel mogelijk verder te worden ontwikkeld. De daarmee gepaard gaande reorganisaties zouden met grote voorrang moeten worden afgerond. Hierin zou eveneens het onderzoek moeten worden betrokken naar de toereikendheid van de oorspronkelijke raming van de financiële middelen die hiervoor noodzakelijk zijn (zie aanbeveling 2 en paragraaf 2.4 (Financiën)). In verband met de kwaliteit van de opsporing verdient de positie van de hulpofficier van justitie extra aandacht. Daarbij moet worden gedacht aan formalisering van diens plaats in de organisatie, diens opleiding en certificering, alsmede aan optimalisering van de verbinding die door middel van de hulpofficieren kan worden gelegd tussen politie en OM.

Gezamenlijke reactie

Curaçao, Nederland en Sint Maarten onderschrijven de noodzaak voor de verdere ontwikkeling van de korpsen. De formaties dienen op sterkte te zijn, processen adequaat ingericht en gekwalificeerd personeel definitief geplaatst. De landen nemen hiertoe thans initiatieven, onder andere via (versterkte) regionale samenwerking, zoals voorzien in de Rijkswet. Het belang van een verdergaande implementatie en inbedding van de Rijkswet Politie wordt onderschreven; zo werkt Sint Maarten aan de inwerkingtreding van het Besluit rechtspositie Korps Politie Sint Maarten en zet Curaçao zich reeds in voor een adequate implementatie van het inrichtingsplan Korps Politie Curaçao, teneinde tegemoet te komen aan de eisen zoals opgenomen in de Rijkswet politie.

De versterking van de korpsen loopt via de stuurgroep politie onder leiding van de minister van Justitie van het betreffende land. Via de stuurgroep politie maken de korpschef en de procureur-generaal, geassisteerd door een deelnemer van de Nationale Politie Nederland, een professionele inschatting van de benodigde doorontwikkeling en ondersteuning. Daarbij wordt o.a. ingezet op politieopleidingen, de aanwezigheid van gekwalificeerd personeel en adequaat materieel en wordt een inschatting gemaakt van de noodzakelijke financiële middelen voor het korps. Dit model is ook uitgerold in Aruba, ook al geldt de Rijkswet Politie niet voor Aruba.

De evaluatiecommissie concludeert tevens dat de inrichting van het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) op hoofdlijnen gereed is. Er is sinds 2010 inderdaad sterk geïnvesteerd in verbetermaatregelen t.b.v. het KPCN. Dit heeft ertoe geleid dat het korps bijna op sterkte is, de grote meerderheid van het personeel voldoet aan de opleidings- en competentievereisten en de samenwerking met de Koninklijke Marechaussee verder is geïntensiveerd. Nederland zal blijven investeren in verdere verbeteringen t.a.v. de inrichting en organisatie van het KPCN.

Aanbeveling van de Evaluatiecommissie

De Rijkswet Politie is een kaderwet. Het is noodzakelijk dat de wetgevers van Curaçao en Sint Maarten komen tot versnelde nadere uitwerking hiervan (voor Curaçao bijvoorbeeld door middel van totstandkoming van de Landsverordening Politie).

Gezamenlijke reactie

Zoals aangegeven in de inleiding zal op basis van deze evaluatie worden beoordeeld welke vervolgstappen er gezet dienen te worden. Daarbij zal tevens worden onderzocht wat nodig is voor een versnelde nadere uitwerking van de Rijkswet Politie via Landsverordeningen Politie. Dit laat onverlet dat de landen reeds betekenisvolle stappen kunnen zetten voor het effectief en efficiënt functioneren van de Rijkswet. Zo zet Curaçao zich primair in op een adequate implementatie van het inrichtingsplan Korps Politie Curaçao.

Aanbeveling van de Evaluatiecommissie

Frequente wisseling van personele bezetting op met name sleutelposities binnen het politieapparaat (zoals bij de korpschefs of de 'station chiefs' in Sint Eustatius en Saba) moet zoveel mogelijk worden vermeden.

Gezamenlijke reactie

Voor het effectief functioneren van de politiekorpsen achten de landen het van belang dat plannen en beleid consistent worden uitgevoerd. Het kan daarbij behulpzaam zijn dat sleutelposities binnen het politieapparaat over een langere periode worden bekleed.

Het beleid ten aanzien van deze posities kan per land verschillen. Zo heeft Nederland er voor gekozen om op bepaalde posities een "frequente" wisseling te laten plaatsvinden. Hier is in 2010 invulling aan gegeven mede op uitdrukkelijk verzoek van de gezaghebbers van Saba en Sint Eustatius. Juist doordat de politiefunctionarissen op deze Bovenwindse eilanden in een kleinschalige samenleving functioneren, wordt het nodig geacht een deel van het personeel te kunnen rouleren. Daarbij wordt er vanuit Nederland continue aandacht besteed aan het borgen van hoge kwaliteitsnormen voor functionarissen in het Korps Politie Caribisch Nederland.

Een en ander laat onverlet dat de nodige waarborgen aanwezig dienen te zijn voor het effectief functioneren van personen op deze posities, bijvoorbeeld ten aanzien van benoeming en ontslag.

Aanbeveling van de Evaluatiecommissie

Bij de toelating tot politieopleidingen zou beheersing van het Nederlands niet het grootste struikelblok moeten zijn. Ingezet moet worden op maatwerkoplossingen binnen (of parallel aan) de politieopleiding die achterstanden in Nederlandse taalbeheersing adresseren bij degenen voor wie dat een aandachtspunt is.

Gezamenlijke reactie

Middels de Rijkswet Politie en de Onderlinge Regeling kwaliteitseisen politie, zoals deze nader wordt uitgewerkt in het concept van de Regeling richtlijnen en minimumeisen geschiktheidsonderzoek en geneeskundig onderzoek van de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, wordt bij de selectie van aspiranten reeds een taalgrens gehanteerd die gezamenlijk is vastgesteld door Curaçao, Sint Maarten en Nederland. De minimumnormen voor taalvaardigheid waaraan de kandidaat-aspirant dient te voldoen, zijn:

- spreekvaardigheid: Papiamentu, Nederlands en Engels B1;
- schrijfvaardigheid: Nederlands B1.

In de conceptregeling is rekening gehouden met de taaldeficiëntie in het bepalen van de minimumnormen. De toelatingsnorm wat betreft de taalvaardigheid verder naar beneden bijstellen verkleint het slagingspercentage voor het behalen van de vastgestelde eindtermen van de opleiding. In geval de basisvoorwaarde van taal wordt gesteld aan het einde van de opleiding in plaats van bij de selectie, vallen er meer mensen af gedurende de opleiding. Dit wordt niet wenselijk geacht door de landen, mede door een verkeerde inzet van hun beperkte financiële middelen.

Personen die zich voor de politieopleiding op Curaçao, op Sint Maarten en op Caribisch Nederland aanmelden worden getoetst op de beheersbaarheid van voornoemd niveau van het Nederlands, met als voornaamste reden dat de wetgeving in het Nederlands is en executieve ambtenaren van politie in staat moeten zijn deze wetten te begrijpen en weer te geven. Daarnaast dienen processen-verbaal in het Nederlands opgesteld te worden en moeten agenten in staat zijn pv's en vonnissen te begrijpen en implementeren.

Aanbeveling van de Evaluatiecommissie

Erkend moet worden dat het RST in alle landen een meer permanent karakter heeft gekregen. Met name in Sint Maarten moet sterk worden ingezet op verbetering van de verhoudingen en samenwerking tussen het RST en het Korps Politie.

Gezamenlijke reactie

Een goede verhouding en samenwerking tussen het RST en het lokale politiekorps is van groot belang in de bestrijding van grensoverschrijdende, georganiseerde criminaliteit. Een gestructureerde, effectieve samenwerking met het RST wordt daarom ook gezocht vanuit het lokale politiekorps. De samenwerking tussen het RST en het Korps Politie Sint Maarten is overigens reeds verankerd in het op 24 mei 2015 tussen Nederland en Sint Maarten gesloten protocol.⁶

⁶ Protocol tussen Nederland en Sint Maarten strekkende tot samenwerking door middel van een onderlinge regeling op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, in verband met de instelling, inrichting, het functioneren en de bekostiging van een Integriteitkamer op Sint Maarten.

Aanbeveling van de Evaluatiecommissie

Het RST zou een viertal taken toebedeeld moeten krijgen. Dit zijn:

- a) onderzoek naar grensoverschrijdende criminaliteit bedoeld in artikel 33, tweede lid, van de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba;**
- b) onderzoek naar misdrijven, die gezien de ernst of frequentie dan wel het georganiseerd verband waarin ze worden gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken;**
- c) onderzoek ter uitvoering van interregionale en internationale verzoeken tot rechtshulp met betrekking tot strafbare feiten bedoeld onder a en b.**
- d) ondersteuning van het Korps Politie door middel van de inzet van technologische hulpmiddelen en specialistische expertise.**

De taken, genoemd onder b en d, zou het RST moeten uitvoeren onder operationele verantwoordelijkheid van de korpschefs van de landen, uiteraard met inachtneming van het lokale strafvorderlijke gezag. Bij de uitoefening van alle taken moet gevolg worden gegeven aan het in de opzet van het RST voorziene 'twinning'. Implementatie van deze aanbeveling vergt aanpassing van het RST-protocol. Bij die gelegenheid zou de thans vigerende en door het JVO vastgestelde bestuurlijke inbedding van het RST – die gericht is op samenwerking tussen de landen (via hun ministeries en korpsen) – moeten worden geformaliseerd in dat protocol. Bij aanpassing van het RST-protocol moet ook het land Aruba worden betrokken.

Gezamenlijke reactie

De landen hebben geen gezamenlijk standpunt kunnen formuleren op de aanbeveling van de Evaluatiecommissie inzake de operationele aansturing van het RST.

Nederland is voor het behoud van de eigenstandige positie van het RST, zoals tot uitdrukking gebracht in artikel 57a. Het RST dient, onder operationele aansturing van de teamchef en onder gezag van de procureur-generaal, zorg te dragen voor het verrichten van onderzoeken:

- a) naar grensoverschrijdende criminaliteit bedoeld in artikel 33, tweede lid, van de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba;
- b) naar misdrijven, die gezien de ernst of frequentie dan wel het georganiseerd verband waarin ze worden gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken;
- c) ter uitvoering van interregionale en internationale verzoeken tot rechtshulp met betrekking tot strafbare feiten bedoeld onder a en b.

Dit laat onverlet dat de lokale korpsen zelf ook deze onderzoeken kunnen uitvoeren en dat tussen de korpsen en het RST moet worden samengewerkt, waarbij, afhankelijk van het soort onderzoek, en steeds in samenspraak met het bevoegd gezag terzake de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde de keuze kan worden gemaakt om de feitelijke operationele aansturing van het RST door de lokale korpschef te laten plaatsvinden.

Daarbij merkt Nederland nog op dat nog niet is beoordeeld of de korpsen van Curaçao en Sint Maarten voldoende in staat zijn om invulling te geven aan artikel 8, derde lid, van de Rijkswet (zie artikel 57a, vijfde lid). Door Nederland is een rapport over het KPCN opgeleverd.

De Curaçaose positie is primair gebaseerd op het autonome karakter van justitie als beleidsterrein, waarvoor de lokale minister van Justitie verantwoordelijkheid draagt jegens de Staten van Curaçao. Daarom wenst Curaçao de volledige eindverantwoordelijkheid te beleggen bij de lokale politieleiding, die aan de lokale minister van Justitie verantwoording verschuldigd is. Verder is volgens Curaçao een eigenstandige positie voor het RST ook in juridische zin onmogelijk, omdat volgens artikel 8, tweede lid, juncto artikel 57a, derde lid, van de Rijkswet politie alle RST-onderzoeken in principe slechts "ten behoeve van" de lokale korps dienen te worden verricht. Wat dat betreft is volgens Curaçao het RST een samenwerkingsteam op autonoom Curaçao's grondgebied en kan zij aldus, zoals dat volgens Curaçao ook op Aruba het geval is, niet "eigenstandig" optreden.

Voor wat betreft de beoordeling van de samenwerking van het politiekorps met het RST op grond van artikel 57a, vijfde lid, van de Rijkswet Politie, wordt door Curaçao naar voren gebracht dat dit

samenhangt met het feit dat de gemeenschappelijke voorziening politie (GVP) niet door de landen is ingesteld zoals voorgeschreven in de Rijkswet politie. Daar de GVP niet is ingesteld, kon volgens Curaçao ook niet beoordeeld worden of het Curaçaose politiekorps voldoende in staat is geweest om invulling te geven aan de in artikel 8, derde lid, van de Rijkswet politie bedoelde samenwerking (met het RST) bij het uitvoeren van politieonderzoeken.

Voor wat betreft de ondersteuning genoemd onder sub d) van de aanbeveling zijn Nederland, Curaçao en Sint Maarten voornemens om het een en ander vooralsnog onder de operationele aansturing van de korpschefs van de lokale korpsen te brengen, waarbij ook een rol is voorzien voor het College van Korpschefs en het RST. Daartoe zullen additionele afspraken gemaakt moeten worden. Gestreefd wordt naar een mogelijkheid om een aantal voorzieningen beschikbaar te stellen voor gebruik door de lokale korpsen die naar hun aard, kosten of mate van gebruik zinvoller in gezamenlijk gebruik genomen kunnen worden. Nader wordt bekeken waaruit deze ondersteuning precies zal kunnen bestaan en of de afspraken hierover dienen te worden vastgelegd in bijvoorbeeld een onderlinge regeling op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut. Aruba zal vanwege de bijzondere positie -geen partij bij de Rijkswet Politie maar wel bij het RST Protocol- bij de nadere uitwerking hiervan worden betrokken.

Overigens is Aruba geen voorstander van de voorgestelde uitbreiding van taken van het RST en wenst het dat het RST de oorspronkelijke rol, zoals vastgesteld bij haar oprichting, dient te behouden. Aruba is van mening dat de lokale korpsen, die als instelling zijn ingebed in het democratisch rechtsbestel van de Landen en onder de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie vallen, verder dienen te worden versterkt. Curaçao sluit zich, gelet op de door hiervoor door haar ingenomen positie, aan bij deze zienswijze over de rol van het RST.

De landen onderschrijven tot slot de aanbeveling van de commissie om de in het RST-Protocol beschreven bestuurlijke inbedding van het RST aan te passen aan de in het JVO gemaakte nadere afspraken hierover en deze te laten vaststellen in een toekomstig JVO. Aruba zal ook hierbij worden betrokken.

Aanbeveling van de Evaluatiecommissie

Voor de Evaluatiecommissie geldt dat de huidige constructie van een gezamenlijke procureur-generaal niet in steen gebeiteld is. De Evaluatiecommissie acht het thans echter te vroeg hierin wijzigingen aan te brengen. Allereerst zou moeten worden getracht de mogelijkheden die de Rijkswet thans biedt optimaal te benutten.

Gezamenlijke reactie

De landen hebben geen gezamenlijk standpunt kunnen formuleren over handhaving van een gezamenlijke procureur-generaal (PG) voor Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland.

Curaçao en Sint Maarten streven als autonome landen binnen het Koninkrijk naar een eigen PG – zoals Aruba die ook heeft - en zien dit als een principiële vraagstuk: bij een autonoom land met een autonoom justitieel beleid hoort ook een eigen PG die slechts verantwoording verschuldigd is aan de lokale minister van Justitie.

Het hebben van een eigen PG betekent voor Curaçao en Sint Maarten niet alleen een nadere invulling van de status van autonoom land binnen het Koninkrijk, maar de gedachte is ook dat een in het land wonende PG, die lokaal kan beschikken over kwalitatief en kwantitatief voldoende medewerkers die ook in het desbetreffende land wonen, zich doelmatiger kan richten op de eigen criminaliteitsproblemen van dat land. Voorts is het voor die landen van belang dat de (eigen) PG uit loyaliteitsoverwegingen ook slechts verantwoording verschuldigd is aan de lokale minister van Justitie en niet aan drie verschillende ministers van Justitie die elk in hun land een eigen beleid kunnen voeren.

Curaçao is verder van mening dat bij het bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit het voor haar niet perse noodzakelijk is dat er een gezamenlijke PG moet zijn voor de landen, maar dat er evenwel goede coördinatie en samenwerking tussen de PGs van de diverse landen in het Koninkrijk kan plaatsvinden, bijvoorbeeld via het instrument van een onderlinge regeling ingevolge artikel 38, eerste lid, van het Statuut, aangevuld met samenwerking tussen de lokale korpsen en het RST.

In de aanloop naar de nieuwe staatsrechtelijke constellatie heeft Sint Maarten altijd ingezet op een eigen Procureur-generaal. Uiteindelijk heeft het land genoeg moeten nemen met een AG die bij gelegenheid de PG zou moeten vervangen en in grote mate afhankelijk is van de bereidheid van de PG om diens taken aan hem te mandateren. Sint Maarten heeft in het bijzonder oog voor de nadelen van een op afstand geplaatste PG die verantwoordelijkheid draagt voor meerdere jurisdicties. Nog geen 10% van de fte's van het Parket PG, gevestigd te Curaçao, is ingevuld door personen die ook woonzaam zijn op Sint Maarten. Het gevoel bestaat dat SXM hierdoor wat betreft de criminaliteitsbestrijding navenant, dus karig, wordt bedeed. De gedachte is, dat een PG te Sint Maarten, die kan beschikken over kwalitatief en kwantitatief voldoende medewerkers die ook op Sint Maarten wonen, zich meer kan richten op de (grote) criminaliteitsproblemen van het land.

Nederland ziet in het instituut van één gezamenlijke PG voor twee landen en de BES-eilanden grote voordelen bij met name de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit; één gezamenlijke PG kan daarin effectief opereren. Echter, onderkent moet worden dat er praktische uitdagingen zitten aan de invulling van het ambt van PG. In dat licht bezien dienen de ministers van Justitie van de landen en de PG goede afspraken te maken over de (evenredige) inzet van de PG en de parketten aan de bestrijding van criminaliteit in de landen.

Voor Nederland biedt het instituut van één gezamenlijke PG tevens stevige waarborgen tegen risico's voor zijn onafhankelijke oordeelvorming en zelfstandigheid; zo brengt een te sterke landelijke inbedding van de PG in kleinschalige (insulaire) overheidsverbanden, mogelijke risico's met zich mee ten aanzien van invloed van afzonderlijke ministers op individuele vervolgbeslissingen.

Aanbeveling van de Evaluatiecommissie

Onder meer ten behoeve van een betere aansturing van het OM dienen de ministeries van Justitie te Curaçao en Sint Maarten fors te investeren in een vergroting van hun beleidskracht, waarbij het binnenhalen van expertise op het terrein van strafrechtelijke beleidsvorming vooropstaat.

Gezamenlijke reactie

De landen erkennen dat een adequate ambtelijke ondersteuning de ministers van Justitie in staat stelt om op een effectievere wijze strafrechtelijk beleid te (blijven) voeren en om in dat kader – waar nodig – algemene aanwijzingen te kunnen geven aan het OM ten aanzien van het opsporings- en vervolgingsbeleid. Curaçao en Sint Maarten streven naar een vergroting van de beleidskracht. Voor deze investering dienen door de ministers van Justitie van die landen de nodige plannen van aanpak opgesteld te worden en de nodige financiële middelen te worden geïdentificeerd.

Aanbeveling van de Evaluatiecommissie

De Nederlandse wetgeving (artikel 5 Wrra) dient zodanig te worden aangepast dat leden van het OM die hun rechtenstudie hebben doorlopen aan de universiteiten van Curaçao en Aruba in het kader van uitwisseling en specialisatie volwaardig werkzaam kunnen zijn binnen het Nederlandse OM.

Gezamenlijke reactie

De landen zullen onderzoeken op welke wijze hier invulling aan gegeven kan worden. Daarbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen onderwijs technische eisen en functie gerelateerde eisen. Een meestertitel behaalt aan de universiteiten van Curaçao en Aruba is reeds geaccrediteerd bij de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Echter, voor het kunnen uitvoeren van het ambt van officier van justitie zijn naast de meestertitel ook een aantal functie gerelateerde eisen gesteld die momenteel alleen in Nederland voldaan kunnen worden. Samen met het Openbaar Ministerie in Nederland en de Openbare Ministeries in het Caribische deel van het Koninkrijk zal in het licht van loopbaanbegeleiding en -ontwikkeling bekeken worden of de mogelijkheden voor uitwisseling van officieren kunnen worden gestimuleerd.

Aanbeveling van de Evaluatiecommissie

De betrokken landen behoren zorg te dragen voor tijdige en volledige financiering van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie om zodoende het hof in staat te stellen noodzakelijke verbeteringen in zaakregistratie, opleiding en personeelsbeleid te kunnen doorvoeren. De Beheerraad dient erop toe te zien dat deze tijdige en volledige financiering tot stand komt. De jaarlijkse vergoeding voor 'megazaken' blijkt te laag en dient te worden bijgesteld. Naar aanleiding van de overwegingen in paragraaf 2.4 (Financiën) moet worden onderzocht of – met de kennis van nu – bij de totstandkoming van de Rijkswet GHvJ voldoende inzicht bestond in de omvang van financiële middelen die noodzakelijk is voor de in de Rijkswet voorziene inrichting en organisatie van het hof (zie eveneens aanbeveling 2). De reeds bestaande mogelijkheden van vermogensvorming ("bufferfonds") moeten beter worden benut ten faveure van structurele versterking van de rechtspraak.

Gezamenlijke reactie

Zoals reeds vermeld onder punt 2, onderschrijven Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten het belang van tijdige en volledige financiering van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Daarmee wordt het Hof in staat gesteld om voor het gehele Caribische deel van het Koninkrijk de rechtsprekende taak te vervullen.

Onderschreven wordt dat bestaande mogelijkheden van vermogensvorming ("bufferfonds") beter benut worden. Met de Beheerraad van het Hof zal worden bekeken hoe het eigen vermogen binnen de bestaande bekostigingssystematiek beter kan worden ingezet om jaarlijkse fluctuaties in de exploitatie en risico's in de bedrijfsvoering op te vangen. De landen zien vooralsnog geen noodzaak om de maximumgrens van het eigen vermogen te verhogen.

De kostprijs voor megazaken is in 2015 door de ministers vastgesteld op een toen adequaat geacht niveau. Hiermee is een vast, doch reëel, uitgavenkader vastgesteld. Echter, nadien is bij enkele zittingen van megazaken gebleken dat het budget niet toereikend was. Het Hof dient deze extra kosten in beginsel op te vangen binnen de eigen begroting. Het Hof wordt daarbij opgeroepen om tijdig aan te geven wanneer uitputting van het budget voor megazaken nadert, zodat in incidentele gevallen het betreffende land waarin de zitting plaats heeft, waar nodig, een extra financiële bijdrage kan leveren. De Landen roepen de Beheerraad op rekening te houden met de budgettaire krapte in de Koninkrijkslanden en aldus conceptbegrotingen in te dienen die meer in de pas lopen met de sobere begrotingen van de landen.

Aanbeveling van de Evaluatiecommissie

De mogelijkheid van persoonlijke financiële aansprakelijkheid van rechters voor hetgeen zij in de reguliere uitoefening van hun functie hebben gedaan, dient uitgesloten te worden. Overwogen dient te worden deze uitsluiting eveneens te laten gelden voor de rechtspersoon Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Hiertoe zal de Rijkswet moeten worden aangepast.

Gezamenlijke reactie

De landen onderschrijven dat voorkomen dient te worden dat rechters persoonlijk financieel aansprakelijk kunnen worden gesteld voor verrichte handelingen in het kader van de reguliere uitoefening van het ambt.

De regeling van artikel 25 Rijksbesluit rechtspositie Gemeenschappelijk Hof biedt thans de mogelijkheid tot verlening van schadeloosstelling c.q. vergoeding. Nader zal worden onderzocht in hoeverre het naar aanleiding van de aanbeveling noodzakelijk en wenselijk is om het Rijksbesluit op dit punt aan te scherpen of verduidelijken.

Aanbeveling van de Evaluatiecommissie

Ten aanzien van de samenstelling van de Beheerraad dient voorop te staan dat deze bestaat uit personen met gedegen kennis van of ervaring met openbare financiën, dan wel rechtspraak. Zij hebben bovendien te gelden als gezaghebbend binnen de samenleving van waaruit zij zijn voorgedragen. Gewaakt moet worden tegen partijpolitieke benoemingen.

Gezamenlijke reactie

Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten onderschrijven dat de Beheerraad dient te bestaan uit personen met gedegen kennis van openbare financiën en ervaring binnen de rechtspraak. Dan kan de raad op professionele wijze de liaisonfunctie tussen het Hof en de ministers invullen. De landen zetten zich hier blijvend voor in.

Zij zijn zich er evenwel van bewust dat het risico van partijpolitieke of partijgebonden benoemingen bestaat. Bij het tegengaan van (te) politieke benoemingen is ook een rol weggelegd voor de Beheerraad zelf en het Hofbestuur, aangezien deze bij elke voorgenomen benoeming door de gezamenlijke ministers van Justitie worden gehoord en aldus kunnen proberen om het Hof te beschermen tegen ongewenste politieke benoemingen. Het is bovendien mogelijk dat er kandidaten zijn voor een lidmaatschap in de Beheerraad die, ondanks hun politieke affiliatie, ter zake kundig, professioneel en gezaghebbend kunnen zijn en aldus een toegevoegde waarde kunnen hebben binnen de Beheerraad.

Aanbeveling van de Evaluatiecommissie

Vestigingsmanagers zouden op structurele basis moeten worden toelaten bij vergaderingen van het hofbestuur.

Gezamenlijke reactie

Ingevolge artikel 22, derde lid, van de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie stelt het bestuur de vestigingsmanagers (griffiers) in de gelegenheid de belangen van hun vestiging te behartigen en nodigt hen daartoe uit voor de bestuursvergaderingen, behoudens in gevallen waarin het bestuur hun aanwezigheid niet dienstig acht. De rijkswet biedt daardoor reeds voldoende ruimte om invulling te geven aan de, ook bij het hofbestuur, levende wens om de vestigingsmanagers bij de gedachtewisseling in het bestuur te betrekken indien het gaat om specifieke aangelegenheden van hun vestiging. Het is aan het bestuur en de vestigingsmanagers om hier concrete afspraken over te maken; daarmee geven het hofbestuur en de vestigingsmanagers gezamenlijk invulling aan de aanbeveling van de evaluatiecommissie.

Aanbeveling van de Evaluatiecommissie

De bevoegdheid niet-rechterlijk hofpersoneel te benoemen (te schorsen en te ontslaan) behoort ook formeel (niet alleen in mandaat) bij het hofbestuur te liggen en niet bij de Beheerraad. Hiertoe zal de Rijkswet moeten worden aangepast. Voor gevallen waarin een dergelijke schorsing of ontslag in rechte wordt aangevochten zal een bijzondere procedure moeten worden getroffen waarin iedere schijn van rechterlijke partijdigheid wordt vermeden.

Gezamenlijke reactie

De bevoegdheidsverdeling tussen Beheerraad en Hof is uitdrukkelijk in overeenstemming met de wens van de vier landen in de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof opgenomen. Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten zien derhalve thans geen noodzaak wijzigingen in de Rijkswet aan te brengen.

Eén van de achterliggende gedachten bij de totstandkoming van de regeling inzake aanname van niet-rechterlijk personeel van het Hof was dat het Hofbestuur, naast de andere managementtaken, niet ook belast zou moeten worden met beheer over het niet-rechterlijk personeel. De rol van de Beheerraad ten aanzien van niet-rechterlijk personeel is middels een mandaatregeling feitelijk al bij het Hof neergelegd. Tevens is er een protocol opgesteld waarin is vastgelegd dat de Beheerraad de 'probleemgevallen' krijgt voorgelegd. Het Hofbestuur heeft aldus voldoende instrumenten om een integraal personeelsbeleid te voeren.

Aanbeveling van de Evaluatiecommissie

Ten aanzien van leden van het hofbestuur dient te worden voorzien in permanente educatie ten einde professionalisering te garanderen die noodzakelijk is voor het vervullen van de in de Rijkswet GHvJ voor dit orgaan voorziene functie. Voorts moeten financiële middelen worden vrijgemaakt in het kader van permanente educatie van het niet-rechterlijke hofpersoneel. Gelet op aanbeveling 15 geldt dit in het bijzonder de permanente educatie van vestigingsmanagers.

Gezamenlijke reactie

Permanente educatie van de leden van het hofbestuur en het niet-rechterlijk personeel is van belang om professionalisering te garanderen. Het benutten van de reeds toegekende middelen kan plaatsvinden binnen de begroting van het Gemeenschappelijk Hof.

Aanbeveling van de Evaluatiecommissie

De Nederlandse wetgeving (artikel 5 Wrra) dient zodanig te worden aangepast dat rechters die hun rechtenstudie hebben doorlopen aan de universiteiten van Curaçao en Aruba in het kader van uitwisseling volwaardig werkzaam kunnen zijn binnen de Nederlandse rechterlijke macht.

Gezamenlijke reactie

Gelijktijdig met het onderzoek t.b.v. de implementatie van aanbeveling 11, zal worden onderzocht op welke wijze invulling gegeven kan worden aan een aanpassing van de Nederlandse Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra), zodat rechters die hun rechtenstudie hebben afgerond aan de Universiteit van Curaçao of Aruba, in het kader van uitwisseling, werkzaam kunnen zijn binnen de Europees Nederlandse rechterlijke macht.

Aanbeveling van de Evaluatiecommissie

Zeker in complexe strafzaken acht de Evaluatiecommissie het uit een oogpunt van zorgvuldigheid van belang dat de mogelijkheid wordt geschapen om in voorkomende gevallen de berechting daarvan in eerste aanleg door een meervoudige kamer te doen geschieden. Krachtens artikel 12, eerste lid, Rijkswet GHvJ kunnen de landen hierin zelf bij landsverordening respectievelijk wet voorzien.

Gezamenlijke reactie

Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten achten het vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid van belang dat in complexe straf- en civiele zaken de mogelijkheid wordt geschapen dat in voorkomende gevallen de berechting daarvan in eerste aanleg door een meervoudige kamer kan plaatsvinden. Dit vermindert de kwetsbaarheid van individuele rechters.

Krachtens artikel 12, eerste lid, Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie kunnen de landen hierin zelf bij landsverordening respectievelijk wet voorzien en Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten zullen een dergelijke wijziging in de eigen wetgeving sterk in overweging nemen. In ieder geval zullen de financiële gevolgen nader beoordeeld moeten worden. Bekeken zal worden in hoeverre gevolgen (deels) binnen de begroting van het Hof opgevangen kunnen worden. Tevens kan in incidentele gevallen het betreffende land waarin de zitting plaats heeft een eventuele extra financiële bijdrage leveren aan het Hof.

Aanbeveling van de Evaluatiecommissie

Ten aanzien van de Raad zal binnen afzienbare termijn een keuze moeten worden gemaakt met betrekking tot de primaire taakstelling. De uitersten zijn daarbij dat de Raad kan worden ingericht:

- a) als (hoofdzakelijk) een landsinstelling, die voornamelijk landsgebonden onderzoek verricht en die slechts incidenteel onderzoeken verricht die gericht zijn op vergelijking tussen de landen (of grensoverschrijdend zijn); of**
- b) als een (hoofdzakelijk) gezamenlijke instelling, die voornamelijk onderzoeken verricht die gericht zijn op vergelijking tussen de landen (of grensoverschrijdend zijn) en slechts incidenteel onderzoeken verricht die specifiek op één land gericht zijn.**

Hiertussen kan eveneens een middenweg worden bewandeld, bijvoorbeeld door middel van het aanbrengen van een scheiding tussen een Raad Curaçao en Sint Maarten enerzijds en een Raad (of inspectiedienst) voor Caribisch Nederland anderzijds. Een eventuele wijziging van de Rijkswet zal, zoals de Rijkswet bepaalt, in onderling overleg dienen te geschieden.

Gezamenlijke reactie

De Raad doet onderzoek naar alle facetten van de rechtshandhaving. Daarbij zien Curaçao, Nederland en Sint Maarten toegevoegde waarde in een gezamenlijke instelling die een vergelijking tussen de landen kan treffen en onderzoek kan doen naar grensoverschrijdende aangelegenheden. In deze onderzoeken kan de Raad zich zoveel mogelijk richten op gezamenlijke aspecten. Hierbij wordt zoveel mogelijk uniformiteit in toetsingskader en aanbevelingen betracht. Een voorbeeld hiervan zijn de tussentijdse inspecties van de detentiefaciliteiten, waarbij eveneens gezamenlijk met Aruba opgetrokken wordt.

Gebleken is ook dat onderlinge vergelijking niet in alle facetten van de rechtshandhaving mogelijk is. De Raad moet dan ook de mogelijkheid houden om inspecties uit te kunnen voeren ten behoeve van een specifiek land. Daarnaast houden de ministers van Justitie de mogelijkheid om met de Raad in overleg te treden om een specifiek onderzoek uit te kunnen laten voeren voor het betreffende land.

Het is aldus in dit stadium niet noodzakelijk om een principiële scheiding te maken tussen de Raad als gezamenlijke of landelijke instelling: de inrichting en werkwijze bevat vooralsnog voldoende ruimte om beide aspecten te kunnen combineren.

Eenzijdig opzegrecht

De evaluatiecommissie doet in haar evaluatieverslag geen aanbeveling ten aanzien van een eventuele mogelijkheid tot het eenzijdig opzeggen van (één van) de consensusrijkswetten. De commissie concludeert evenwel dat de Rijkswetten een dergelijk opzegrecht thans niet kennen. Drie van de vier rijkswetten sluiten deze mogelijkheid expliciet uit. In de Rijkswet Hof gebeurt dit niet expliciet, maar blijkt uit de memorie van toelichting dat eenzijdige opzegging niet is toegestaan.

Echter, zowel Curaçao als Sint Maarten wensen alsnog een formele basis voor een eenzijdig opzegrecht te willen creëren in de justitiële rijkswetten, omdat meergenoemde rijkswetten regelingen bevatten betreffende autonome aangelegenheden van die landen.

Met name voor Curaçao geldt het opnemen c.q. expliciteren van het eenzijdig opzegrecht in de justitiële rijkswetten als een natuurlijke eis, nu ook gebleken is dat de formulering van het tweede lid van art 56 Rijkswet politie, van art. 41 Rijkswet openbaar ministeries en van art. 43 Rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving (i.c. dat beëindiging van de rijkswetten alleen mogelijk is in onderlinge overeenstemming tussen de landen) op gespannen voet c.q. in strijd is met de formulering in en bedoeling van artikel 38, tweede lid van het Statuut van het Koninkrijk, namelijk dat een rijkswet over autonome aangelegenheden van de landen "in onderling overleg" kan worden vastgesteld en gewijzigd. Aldus zou volgens Curaçao bij de opzegging van een consensusrijkswet "onderlinge overeenstemming", zoals thans in de justitiële rijkswetten opgenomen, geen vereiste kunnen zijn, doch slechts "onderling overleg".

Voor Nederland bestaat er –onder verwijzing naar de voorlichting van de Raad van State van het Koninkrijk over de evaluatie⁷- geen twijfel dat deze wetten slechts in onderlinge overeenstemming beëindigd kunnen worden. De justitiële rijkswetten zijn immers tot stand gekomen via consensus. Dat brengt met zich mee dat een eventuele beëindiging van de wetten via consensus zal dienen te geschieden.

Afgesproken is dat Curaçao en Sint Maarten het onderwerp bij de behandeling in de Rijksministerraad ter sprake zullen brengen. Voorts zullen zij hun zienswijze ten aanzien van het eenzijdig opzegrecht aan hun respectieve parlementen kenbaar zullen maken wanneer deze gezamenlijke reactie aan hen wordt aangeboden. De nationale parlementen kunnen dan in het kader van het interparlementair Koninkrijksoverleg het eenzijdig opzegrecht (laten) agenderen en bespreekbaar maken.

⁷ No. W03.14.0046/II/Vo/K/B), pagina 4