

Vergaderjaar 2014–2015

34 000 IV

Vaststelling van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2015

F

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2014

Mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en met verwijzing naar toezeggingen aan uw Kamer, informeer ik u hierbij over de evaluatie van de justitiële rijkswetten.

In de rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie, 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 is bepaald dat de betrokken ministers van de landen binnen vijf jaar na inwerkingtreding van deze rijkswetten, dus voor 10 oktober 2015, aan de parlementen van de landen een evaluatieverslag toezenden over de doeltreffendheid en de effecten van deze rijkswetten in de praktijk. Zoals vermeld in de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 15 april 2014 aan de Tweede en de Eerste Kamer¹ heb ik aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk gevraagd mij van voorlichting te dienen over deze evaluatie.

De Afdeling advisering heeft deze voorlichting op 2 mei 2014 uitgebracht. Een afschrift daarvan zend ik u hierbij toe, vergezeld van het voorlichtingsverzoek². De door de Afdeling advisering uitgebrachte voorlichting heeft zijn neerslag gekregen in de bijgevoegde evaluatieopdracht aan de inmiddels ingestelde Evaluatiecommissie justitiële rijkswetten. Deze evaluatieopdracht is voorbereid door een werkgroep waarin de vier landen hebben geparticipeerd (in de genoemde brief van 15 april 2014 bent u daarover geïnformeerd) en is na goedkeuring in het Justitieel Vierpartijenoverleg op 11 juni jl. vastgesteld in de Rijksministerraad van 11 juli jl.

¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 750 IV, nr. 23, p. 4–5; Kamerstukken I 2013/14, 33 750 IV, T, p. 5.

² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 156216.

De evaluatiecommissie staat onder voorzitterschap van mr. H.N. Brouwer (oud-voorzitter van het College van procureurs-generaal en thans voorzitter van de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten) en R. Begina MBA (Managing Director Advisory Services, KPMG Dutch Caribbean and Suriname). Als lid voor Nederland heb ik benoemd mr. drs. C.W.M. Dessens, oud-directeur-generaal Rechtshandhaving van mijn ministerie. De Ministers van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten benoemen elk een eigen lid.

Bij gelegenheid van deze brief ga ik namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in op zijn toezegging aan de Eerste Kamer om bij het formuleren van de opzet en de opdracht van de evaluatie van de nieuwe staatkundige structuur ook in te gaan op de vraag of het Statuut daarbij aan de orde wordt gesteld (T01753). Zoals uw Kamer bekend is, vinden er in het kader van de evaluatie van de (uitwerking van) de nieuwe staatkundige structuur drie evaluaties plaats. Het betreft de evaluatie van de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland, de evaluatie van de justitiële rijks wetten en een, nog te starten, evaluatie als opgenomen in de rijks wet financieel toezicht. Het betrekken van het Statuut bij die evaluaties is niet aan de orde. Uit de bespreking op Koninkrijksconferentie, eerder dit jaar, over mogelijke knelpunten met het Statuut, bleek (toen) alleen het ontbreken van het opzegrecht van de consensus Rijks wetten een probleem te zijn voor Curaçao en Sint Maarten.

Indien uit een van de bovengenoemde evaluaties of uit het geheel van de bevindingen in samenhang blijkt dat er knelpunten worden geconstateerd die zijn terug te voeren op de werking van het Statuut binnen de nieuwe staatkundige structuur, dan kan alsdan bezien worden of en zo ja welke consequenties daaruit getrokken kunnen worden ten aanzien van het Statuut.

Ik zend u hierbij ter kennisneming het instellingsbesluit van de evaluatiecommissie³ en het benoemingsbesluit van de beide voorzitters⁴, welke zijn gepubliceerd in de Staatscourant van 29 augustus respectievelijk 8 september jl.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

³ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 156216.

⁴ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 156216.

Evaluatieopdracht justitiële consensusrijkswetten t.a.v. Gemeenschappelijk Hof van Justitie, openbaar ministerie, politie, Raad voor de Rechtshandhaving

I. 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 – kort gezegd – het toezicht op de justitieketen 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, 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.⁵

Deze wetten bevatten een evaluatiebepaling die aangeeft dat de betrokken Ministers van de landen binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet aan de parlementen van de landen een evaluatieverslag over de doeltreffendheid en de effecten van de desbetreffende rijkswet in de praktijk zenden.⁶ Tevens is bepaald dat voorafgaand aan de evaluatie de landen gezamenlijk de criteria, de thema's en de samenstelling van de evaluatiecommissie vaststellen. De vier Ministers van Justitie van Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn opdrachtgevers van de evaluatie die uiterlijk 10 oktober 2015 dient te zijn afgerond.

Formulering en vaststelling van de evaluatieopdracht

De vier Ministers van Justitie besloten tijdens het Justitieel Vierpartijenoverleg (JVO) van 8 januari 2014 dat de rijkswetten door de vier landen gezamenlijk en integraal worden geëvalueerd. Het JVO stelde een werkgroep in, bestaande uit vertegenwoordigers van de vier landen, onder roulerend Voorzitterschap, en met een secretaris.

De werkgroep bereidde ter besluitvorming in het JVO de thema's en criteria en de samenstelling van de in de rijkswetten genoemde evaluatiecommissie voor. De thema's en criteria geformuleerd als evaluatievragen per rijkswet. Daarnaast werden enkele punten van meer algemene aard opgenomen onder het algemene deel van de evaluatieopdracht.

In de evaluatieopdracht zijn tevens meegenomen de door de Koninkrijksregering gedane toezeggingen t.a.v. de evaluatie ten tijde van de Kamerbehandelingen (zie bijlage).

Door de Minister van Veiligheid en Justitie werd, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan de Raad van State van het Koninkrijk gevraagd om voorlichting te geven over de mogelijke criteria en thema's van de evaluatie van genoemde rijkswetten. Op 2 mei 2014 bracht de Raad van State van het Koninkrijk de voorlichting

⁵ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0028070>; <http://wetten.overheid.nl/BWBR0028072>; <http://wetten.overheid.nl/BWBR0028079>; <http://wetten.overheid.nl/BWBR0028075>

⁶ Artikel 65 rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie, artikel 40 rijkswet OM, artikel 55 rijkswet Politie, artikel 42 rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving. De evaluatiebepalingen zijn in de vier wetten identiek.

uit.⁷ Deze voorlichting werd door de werkgroep verwerkt in het evaluatie-verslag.

Raakvlakken evaluaties t.a.v. staatkundige positie van Caribisch Nederland en rijkswet financieel toezicht

De Raad van State van het Koninkrijk ging in haar voorlichting eveneens in op de raakvlakken tussen de evaluatie van de justitiële rijkswetten en die van de staatkundige positie van Caribisch Nederland, ook al betreffen het twee te onderscheiden evaluatietrajecten. Deze raakvlakken zien op de ervaringen met rechtspleging, rechtshandhaving en constitutionele status en het Gemeenschappelijke Hof van Justitie en de verschillen in wetgeving.⁸

Waar raakvlakken tussen deze evaluaties bestaan, wordt de voorzitters van de evaluatiecommissie verzocht met de nog in te stellen evaluatiecommissie voor de evaluatie van de uitvoering van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland – en ook met de nog in te stellen evaluatiecommissie van de rijkswet Financieel toezicht – te bezien of, en zo ja, op welke wijze de evaluaties elkaar verder kunnen aanvullen en daarmee versterken.

II. Evaluatieopdracht

1. Algemeen

In de evaluatie zal de werking van de consensusrijkswetten in de praktijk centraal staan. Daarbij wordt bekeken hoe de rijkswetten zijn toegepast door uitvoerders, toezichthouders, handhavers en particulieren, de mate waarin de wet wordt nageleefd, of dit doeltreffend en efficiënt was, welke effecten de toepassing in de praktijk had en waar eventuele (onvoorziene) knelpunten zijn geconstateerd. De evaluatiecommissie wordt hierbij verzocht de consensusrijkswetten in onderlinge samenhang te bezien En daarbij eveneens te bezien of de consensusrijkswetten in praktische zin bijdragen aan samenwerking tussen Aruba, Curaçao, Sint Maarten en (Caribisch) Nederland.

Geanalyseerd dient te worden wat de uitgangspunten van de verschillende rijkswetten waren ten tijde van de staatkundige hervormingen op 10 oktober 2010 (inclusief de destijds gemaakte afspraken en gedane toezeggingen t.a.v. de uitvoering van de rijkswetten), hoe deze uitgangspunten in de praktijk gestalte hebben gekregen, hoe diverse betrokkenen met de rijkswetten omgaan, welke investeringen er zijn gedaan om de kwaliteit van instellingen of activiteiten te verhogen⁹ en welke resultaten zijn behaald.

Eveneens zullen de sociaal-maatschappelijke gevolgen van het functioneren van de instellingen voor de bevolking worden bekeken. Ook kan worden bekeken welke mogelijkheden er zijn voor de landen om de geldende wetgeving adequaat uit te voeren en welke rol de context van

⁷ 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)

⁸ Zie ook paragraaf 9 van de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de evaluatie van de staatkundige structuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 4 februari 2014 (No.W04.13.0319/II/Vo/B)

⁹ Het gaat dan bijvoorbeeld over infrastructurele voorwaarden voor het functioneren van de bij de rechtshandhaving betrokken instanties (zoals financiering), maatstaven voor onafhankelijkheid, opleiding en educatie of eisen die gesteld worden aan samenwerking tussen de landen.

relatief kleine gemeenschappen met een insulair karakter daarin speelt (met name t.a.v. capaciteit, deskundigheid, onafhankelijkheid en afstand).

Het is niet noodzakelijk de ontstaansgeschiedenis van de rijks wetten te bezien, noch om een vergelijkend onderzoek te doen naar het functioneren van de instellingen voor en na de staatkundige hervormingen, of om de kwantiteit van performance en output van de instellingen na te gaan.

Niet tot de evaluatie zal behoren een onderzoek naar de gevolgen van de nieuwe verhoudingen voor de burger in Caribisch Nederland als het gaat om het voorzieningenniveau op het gebied van veiligheid. Dit vormt immers onderdeel van de evaluatie van de staatkundige positie van Caribisch Nederland. Waar raakvlakken tussen deze twee evaluaties bestaan, wordt de evaluatiecommissie verzocht met de evaluatiecommissie voor de staatkundige positie van Caribisch Nederland te bezien of, en zo ja, op welke wijze beide evaluaties elkaar kunnen aanvullen.

De evaluatie zal moeten leiden tot analyses en conclusies die relevant zijn voor de beoordeling in hoeverre de consensusrijks wetten de wettelijke waarborgen van de taken en bevoegdheden van justitiële instanties en van de rechtspositie van degenen die bij die instanties werkzaam zijn garanderen.

De evaluatiecommissie wordt verzocht een eindverslag te presenteren met analyses en conclusies ten aanzien van de afzonderlijke consensusrijks wetten. Tevens geeft de evaluatiecommissie een verbindende analyse van het totaal van de vier wetten. De evaluatiecommissie voert geen discussie over de toepassing van de consensusrijks wetten in de toekomst. Dit afzonderlijke traject zal plaatsvinden in politieke besluitvorming en op basis van het evaluatieverslag met analyses en conclusies.

Bij de opstelling van de thema's en criteria voor de evaluatieopdracht is rekening gehouden met een mogelijke discussie naar aanleiding van de evaluatieresultaten over de beëindiging van de wetten. Het is aan de evaluatiecommissie om daarmee bij de uitvoering van de evaluatie rekening te houden. Een beslissing over voortzetting of beëindiging (in de huidige vorm) van de consensusrijks wetten kan worden genomen naar aanleiding van de evaluatie.

Daar waar dit bijdraagt aan een optimale evaluatie van de rijks wetten, kan de evaluatiecommissie op eigen initiatief op basis van de evaluatieopdracht en binnen de marges van de consensusrijks wetten, aanvullende relevante thema's en criteria meenemen in de evaluatie. Indien de commissie tijdens de uitvoering van haar werkzaamheden unaniem van mening is dat het evaluatieonderzoek zich dient uit te strekken tot buiten de in het JVO vastgestelde evaluatieopdracht, dan stelt zij het secretariaat van het JVO daarvan onverwijld in kennis. Eventuele wijziging en/of uitbreiding van het evaluatieonderzoek kan schriftelijk door het JVO worden gegeven.

Uiteraard moet bij de evaluatie van de rijks wetten waar nodig ook de daarop gebaseerde regelgeving worden betrokken (bijv. het Rijksbesluit financiering Gemeenschappelijk Hof en het Rijksbesluit financiering parket van de procureur-generaal). Bovendien zijn de plannen van aanpak waarin wordt geregeld dat sommige landstaken conform de criteria van Slot-Rondetafelconferentie worden uitgevoerd, een aanvulling op of invulling van de vereisten van de consensusrijks wetten.¹⁰ Derhalve kan

¹⁰ Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten, Stb. 2010, 344.

een analyse van de voortgangsrapportages op de plannen van aanpak aanknopingspunten bieden in de evaluatie. Ook kan in de evaluatie gebruik worden gemaakt van de uitkomsten van de inspecties van de Raad voor de Rechtshandhaving.

Het betreft echter enkel een evaluatie van de consensusrijkswetten zelf en niet van de daarop gebaseerde regelgeving, de plannen van aanpak, nationale regelgeving of regelingen die de staatkundige positie van de landen regelen.

De evaluatiecommissie bepaalt haar eigen onderzoeksopzet en zal deze in december 2014 aan de vier Ministers van Justitie zenden ter bespreking tijdens het JVO van 14 januari 2015. De commissie levert in mei 2015 een tussenrapportage voor bespreking tijdens het JVO van juni 2015. Een concept van het eindverslag zal uiterlijk 1 september 2015 worden aangeboden. De evaluatiecommissie presenteert haar definitieve evaluatieverslag met analyses en conclusies uiterlijk 1 oktober 2015 aan de Ministers van Justitie van Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten.

2. Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie

In de evaluatie staat centraal het functioneren van de organisatie van de rechtspraak voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten en voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba in relatie tot de in de rijkswet geformuleerde doelstellingen. Dat het Hof als één rechterlijke organisatie recht spreekt over in gevallen divergente wetgeving van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland en in hoeverre dit van invloed is op het functioneren van het Hof, dient daarbij in acht genomen te worden. Van belang zijn eveneens de wijzigingen die met deze rijkswet zijn doorgevoerd:

- er is een nieuw ingesteld bestuur van het Hof dat vooral is belast met het dagelijks beheer en de bedrijfsvoering;¹¹
- er is een Beheerraad ingesteld die ten behoeve van het Hof het overleg voert met de Ministers van Justitie van de vier landen over de begroting van de rechterlijke organisatie, toezicht houdt op het beheer door het bestuur van het Hof en verantwoording aflegt aan de Ministers van Justitie over het gevoerde beheer.¹²

Deze veranderingen hangen samen met het uitgangspunt dat het Hof een budget wordt toegekend waaruit de gehele Hoforganisatie inclusief de ondersteuning door de afzonderlijke landen wordt bekostigd. Dit budget wordt door het bestuur van het Hof zelf beheerd. De Beheerraad vormt een liaison tussen de rechterlijke macht en de regeringen van de vier betrokken landen.¹³ De evaluatiecommissie wordt verzocht onderzoek te doen naar bovenstaande onderwerpen, met inbegrip van de bekostiging en de naleving van de ter zake gemaakte afspraken.

Van belang is om in kaart te brengen de ervaringen van het Hof en de ervaringen van actoren die bij de rechtspraak betrokken zijn met het Hof. Het wordt van belang geacht hierin onderzoek te doen naar de operationalisering en bemensing van het Hof, de onafhankelijkheid van de rechtspraak van het Hof, de kwaliteit van rechtspraak en te bezien hoe dit heeft bijgedragen aan beleidsvorming in de landen.

Daartoe worden de volgende evaluatievragen gesteld:

- Hebben de verschillen in constitutionele status van Aruba, Curaçao en Sint Maarten (landen binnen het Koninkrijk) versus de BES-eilanden (openbare lichamen van Nederland) invloed op de werking van de wet?

¹¹ Hoofdstuk 4 rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie

¹² Hoofdstuk 5 rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie

¹³ Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2008/09, 32 017 (R1884), nr. 3.

- Welke gevolgen hebben de verschillen in het materiële recht en het procesrecht tussen enerzijds de Caribische landen en anderzijds de BES-eilanden voor het functioneren van het Gemeenschappelijk Hof?
- Is de beoogde afstemming op het terrein van het procesrecht en materieel recht tussen Curaçao en Sint Maarten gerealiseerd en effectief gebleken?¹⁴ Draagt de in voorbereiding zijn de Onderlinge Regeling tussen Curaçao en Sint Maarten tot eenvormig procesrecht hieraan bij?
- Dragen het wettelijk stelsel en de daaraan in de praktijk gegeven invulling bij aan kwaliteit, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak?
- Is de in de paragrafen 1 en 2 van hoofdstuk 2 neergelegde inrichting en taakverdeling (relatieve en absolute competentie van de gerechten in eerste aanleg en het Hof) adequaat, daaronder begrepen de taakafbakening in bestuursrechtelijke zaken tussen de gerechten in eerste aanleg en die van de bijzondere rechtscolleges als bedoeld in artikel 4, tweede lid?
- Draagt de samenstelling van het Gemeenschappelijk Hof bij aan een doeltreffend functioneren van het Hof? Meer in het bijzonder: hoe heeft de voorgenomen Caribisering van het Hof (streven naar meer leden van het Hof afkomstig uit het Caribische deel van het Koninkrijk) zich in praktijk ontwikkeld?¹⁵
- Draagt het bestuursmodel, zoals vormgegeven in artikelen 22, 23, 25, 54 en hoofdstuk 4 van de wet, bij aan een doeltreffend functioneren van het Hof? Heeft dit tot onvoorziene neveneffecten en eventuele klachten geleid? En draagt dit bestuursmodel bij aan de uitoefening van de taken zoals neergelegd in artikelen 18 en 19 van de wet? Hebben bovenstaande punten tot onvoorziene neveneffecten en eventuele klachten geleid?
- Draagt huisvesting van de centrale Hoforganisatie op Curaçao bij aan een doeltreffend functioneren van het Hof?¹⁶
- Draagt de rijkswet bij aan de juridische kwaliteit van doorlooptijden, voorbereidingstijden door en beroepen in burgerlijke zaken, strafzaken en bestuursrechtelijke zaken?
- Is de in art. 22 van de wet neergelegde inrichting van de griffie (één griffie t.b.v. Hof en Gerechten in eerste aanleg, met vestigingen in elk der landen) adequaat (op welke onderdelen)?
- Hoe functioneert de Beheerraad in de praktijk? Voert de Beheerraad de wettelijke taken volledig uit? En hoe verloopt de samenwerking tussen de Beheerraad, het Hof, het bestuur en de Ministers van Justitie van de vier landen voor wat betreft toezicht in de praktijk? Is voldaan aan de doelstelling waarin de Beheerraad optreedt als liaison tussen de rechterlijke macht en de regeringen van de landen? Hebben bovenstaande punten tot onvoorziene neveneffecten en eventuele klachten geleid?
- Hoe wordt in de praktijk invulling gegeven aan het opleiden en aanstellen van gerechtspersoneel, rechters, rechterlijke ambtenaren en (buiten)griffiers?
- Zijn de rechtspositionele bepalingen, inclusief de incompatibiliteiten en opleidingseisen, zoals opgenomen in hoofdstuk 3 van de wet,

¹⁴ Slotverklaring 2 november 2006, onder A12 en A13: «Ten behoeve van de rechtsprekende taak van het Gemeenschappelijk Hof en de Hoge Raad dient eenvormigheid te bestaan in het procesrecht van de landen Curaçao en Sint Maarten, evenals voor wat betreft het strafrecht en voor het burgerlijk recht, inclusief het faillissementsrecht. Met betrekking tot het overige delen van het materiële recht wordt gestreefd naar concordantie.»

¹⁵ Zie ook Nota naar aanleiding van verslag aan de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2009/10, 32 017 (R 1884), nr. C, blz. 4).

¹⁶ Dat de centrale Hoforganisatie is gevestigd op Curaçao vloeit strikt genomen niet voort uit de wet. Dit moet echter worden geëvalueerd o.g.v. de daartoe strekkende toezegging in Kamerstuk 32 017, nr. 9, p. 3.

adequaat en houden deze voldoende rekening met de verschillen het Europese en Caribische deel van het Koninkrijk?¹⁷

- Hoe wordt in de praktijk invulling gegeven aan de rechtspositionele bepalingen (art. 39 en 46)?
- Voldoet de plannings- en begrotingscyclus (art. 48, 56, 57) (op welke punten?)?
- Is het bekostigingsstelsel adequaat en afdoende transparant? Hoe heeft de wijze waarop de financiering van het Hof is vormgegeven in de praktijk gefunctioneerd en welk effect heeft dit gehad op het functioneren van het Hof (art. 55)? Zou een eventueel ander financieringsstelsel voor het Hof leiden tot een bezuiniging op de bijdragen van de landen aan de begroting van het Hof? Daarbij zal eveneens bezien dienen te worden hoe de landsbegrotingen van de landen en de opgestelde begroting van het Hof zich tot elkaar verhouden en of het Hof bij het opstellen van diens begroting afdoende rekening houdt met de begrotingen van de landen.
- Voldoen de PIOFACH-functies (Personeel, IT/Communicatie, Organisatie/structuur, Financiën, administratie waaronder werkprocessen en huisvesting)?

3. Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Onder de rijkswet openbare ministeries is beoogd dat de landen zorg dragen voor een adequaat functionerend openbaar ministerie. Uitgangspunten daarbij zijn dat de opsporing en vervolging van strafbare feiten als regel geworteld moeten zijn in de samenleving van het desbetreffende land.¹⁸ Het Koninkrijksverband vergt echter ook een zekere harmonisatie in het opsporingsbeleid, samenwerking en naleving daarvan. De rijkswet beoogt daar een bijdrage aan te leveren door het bieden van waarborgen voor lokale inbedding van het OM en tegelijkertijd een kader te scheppen voor samenwerking tussen de openbare ministeries.

Dat de samenwerking onder andere gestalte krijgt door een regeling waarin de drie openbare Ministeries worden geleid door één gezamenlijke procureur-generaal en in hoeverre dit van invloed is op het functioneren van de openbare ministeries, dient daarbij in acht genomen te worden. Van belang is om de ervaringen van de openbare Ministeries en andere actoren die hierbij betrokken zijn in kaart te brengen.

Daarnaast dient de evaluatiecommissie rijkswetonderzoek te doen naar het functioneren van de openbare ministeries en de samenwerking tussen het parket procureur-generaal (tweedelijs openbaar ministerie) en de parketten in eerste aanleg (eerstelijs openbare ministerie) en de parketten in eerste aanleg onderling.

Het wordt van belang geacht hierin onderzoek te doen naar de operationalisering en bemensing van de openbare ministeries, de kwaliteit van het personeelsbeleid en van de voorzieningen.

Daartoe worden de volgende evaluatievragen gesteld:

- Hebben de verschillen in constitutionele status van Curaçao en Sint Maarten (landen binnen het Koninkrijk) versus de BES-eilanden (openbare lichamen van Nederland) invloed op de werking van de wet?
- Welke gevolgen heeft het feit dat de wet niet geldt voor Aruba?

¹⁷ Zie toezegging MvJ in Hand. EK 6 juli 2010, p. 36–1602.

¹⁸ Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2008/09, 32 018 (R1885), nr. 3

- Draagt de scheiding van taken tussen eerste- en tweedelijns openbaar ministerie bij aan de door de rijkswet beoogde *checks and balances*?
- Is de positie van de procureur-generaal vergelijkbaar met de rol van de procureur-generaal van vóór de staatkundige hervormingen?
- Hoe wordt in de praktijk invulling gegeven aan de gezagsverhoudingen tussen de Ministers van Justitie, de procureur-generaal, advocaat-generaal en de hoofdofficieren van justitie (art. 3, 4, 5, 7, 13, 15), mede in het licht van de in de rijkswet geregelde aanwijzingsbevoegdheid?
- Levert het feit dat de procureur-generaal verantwoording dient af te leggen aan drie Ministers moeilijkheden op?¹⁹
- Staan aan de betrokken Ministers voldoende instrumenten ter beschikking om eenheid in het vervolgingsbeleid te bewerkstelligen?
- Draagt de rijkswet bij aan effectief en efficiënt onderzoekswerk en vervolgingen?
- Zijn de rechtspositionele bepalingen (met name artikel 26 en inclusief de incompatibiliteiten en opleidingseisen zoals opgenomen in hoofdstuk 4 van de wet) adequaat en houden deze voldoende rekening met de verschillen het Europese en Caribische deel van het Koninkrijk?²⁰
- Biedt de wet (met name artikel 8 en hoofdstuk 6) voldoende instrumenten voor samenwerking tussen de openbare ministeries en hoe wordt daar in de praktijk invulling aan gegeven?
- Voldoet de plannings- en begrotingscyclus (art. 29, 30) (op welke punten?)?
- Is het bekostigingsstelsel adequaat? Hoe heeft de wijze waarop de financiering van de openbare ministeries is vormgegeven in de praktijk gefunctioneerd en welk effect heeft dit gehad op het functioneren van de openbare ministeries?
- Hoe heeft de voorgenomen Caribisering van de openbare ministeries (streven naar meer leden van het openbaar ministerie afkomstig uit het Caribische deel van het Koninkrijk) zich in de praktijk ontwikkeld?
- Voldoen de PIOFACH-functies (Personeel, IT/Communicatie, Organisatie/structuur, Financiën, administratie waaronder werkprocessen en huisvesting)?

4. Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba

De rijkswet Politie voorziet in de instelling van politiekorpsen voor Curaçao en Sint Maarten, en een korps voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba gezamenlijk. Het doel van de wet ligt in de verantwoordelijkheid van de nieuwe landen en van Nederland ten behoeve van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, om te zorgen voor een goede politie in hun land waarover verantwoording wordt afgelegd in de eigen vertegenwoordigende organen.²¹ De verbondenheid van de landen binnen het Koninkrijk brengt volgens de toelichting daarnaast ook met zich dat zij zoals verwoord in artikel 36 van het Statuut elkaar hulp en bijstand verlenen. De rijkswet Politie beoogt het juiste kader te bieden voor strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde door de lokale inbedding van de inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer van de politie in het staatsbestel van de drie landen voorop te stellen.²² Bovendien regelt de wet een zogeheten gemeenschappelijke voorziening politie (GVP), die naar behoefte politieambtenaren en -materieel aan een korps ter beschikking stelt. De GVP is nog niet tot stand gekomen.

¹⁹ Zie toezegging in Kamerstuk 32 018, nr. 7, p. 5.

²⁰ Zie toezegging MvJ in Hand. EK 6 juli 2010, p. 36–1602.

²¹ Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2008/09, 32 019 (R1886), nr. 3

²² Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2008/09, 32 019 (R1886), nr. 3

Gezien het bovenstaande staat bij de evaluatie van de rijkswet Politie centraal de organisatie en werking van de drie politiekorpsen alsmede de onderlinge samenwerking. Het gaat daarbij voornamelijk om de vormgeving van het gezag en beheer over de drie politiekorpsen. Een onderdeel daarvan is de invulling van de in de rijkswet voorziene overleggen en afspraken tussen de korpschefs en de Ministers van Justitie. Het wordt van belang geacht onderzoek te doen naar het personeelsbeleid dat de landen voeren, het waarborgen van de vereiste kwaliteitscriteria daarbij en het politieonderwijs. In dat licht is tevens van belang de werking van het in de rijkswet voorgeschreven integriteitbeleid en de samenwerking aangaande het delen van specifieke kennis en deskundigheid. Van belang is om de ervaringen van de korpsen en de ervaringen van actoren die bij de korpsen betrokken zijn in kaart te brengen.

De evaluatiecommissie zal daarbij eveneens de in 2014 uitgevoerde evaluaties betrekken waarin is onderzocht of de korpsen t.b.v. de Gemeenschappelijke Voorziening Politie (GVP) in staat zijn adequaat invulling te geven aan art 8, derde lid, middels de door Onze Ministers vastgestelde objectieve criteria.²³ Deze onderzoeken worden vanzelfsprekend niet door de evaluatiecommissie uitgevoerd.

Daartoe worden de volgende evaluatievragen gesteld:

- Hebben de verschillen in constitutionele status van Curaçao en Sint Maarten (landen binnen het Koninkrijk) versus de BES-eilanden (openbare lichamen van Nederland) invloed op de werking van de wet?
- Welke gevolgen heeft het feit dat de wet niet geldt voor Aruba?

²³ Criteria zoals vastgesteld in Politieke Stuurgroep Staatkundige Verhoudingen (PSG), juni 2010:

1. Voltooiing van de plannen van aanpak voor het korps van Politie van Curaçao en van het korps van politie van Sint Maarten zoals bedoeld in artikel 37 van de samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken.
2. In ieder van de korpsen is zichtbaar aanwezig een onderdeel dat specifiek belast is met zware georganiseerde en grensoverschrijdende criminaliteit.
3. Ieder land draagt er zorg voor dat de personele invulling van de relevante rechercheonderdelen tenminste 75% van de formatieve sterkte bedraagt.
4. Kwantitatieve en kwalitatieve inzet van recherchepersoneel en van rechercheondersteunende diensten door de korpsen van Curaçao en van Sint Maarten en van de BES-eilanden conform de door Onze Ministers vast te stellen jaarplannen van het Recherche SamenwerkingTeam (RST).
5. Dit criterium geldt tevens als de norm voor evenredige inzet als bedoeld in artikel 57a, eerste lid onder b van de rijkswet politie.
6. Een goed functionerend en structureel gefinancierd gezamenlijk ICT-informatiesysteem op basis van de onderlinge regeling gebaseerd op punt 12 van de besluitenlijst van de vergadering (punt 12 van de besluitenlijst luidt als volgt: «Er is ten aanzien van de ICT-rechtshandavingsketen besloten dat Nederland, Curaçao en Sint Maarten elk een deskundige kwartiermaker aanwijst. Het land Nederlandse Antillen is betrokken voor zover noodzakelijk. De kwartiermakers werken als eerste een transitieplan uit waarin voorzien wordt in de continuïteit van het informatiesysteem en de daarbij behorende dekking van de kosten na de transitiedatum. Dit voorstel dient uiterlijk 31 augustus door tussenkomst van de kleine commissie aan de verantwoordelijke bestuurders te worden voorgelegd.»).

- Hoe kunnen de bevindingen over onderlinge, regionale samenwerking t.a.v. gebruik van technische opsporingsmiddelen in de praktijk vorm gegeven worden?²⁴
- In hoeverre is de personele inzet als bedoeld in artikel 57a, eerste lid, onder b, evenredig en adequaat gebleken (nader specificeren)?
- Hebben de onder artikel 57a, vijfde lid, genoemde beoordelingen of de korpsen van de landen voldoende in staat zijn invulling te geven aan artikel 8, derde lid, plaatsgevonden? Hebben deze evaluaties geleid tot een besluit?
- Bevat de rijkswet voldoende (uitvoerings)instrumenten die bijdragen aan de ontwikkeling van de politiekorpsen tot volwaardige, kwalitatief goede en professionele korpsen die zodanig zijn georganiseerd en ingericht dat zij de politietaken zelfstandig en zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen uitvoeren? Hierbij dienen eveneens het personeelsbeleid dat wordt gevoerd op grond van artikel 7, 10, eerste lid, en 41, de omvang en beschikbare capaciteit bij de politiekorpsen en het waarborgen van de vereiste kwaliteitscriteria te worden bezien.
- Hoe wordt in de praktijk invulling gegeven aan het gezamenlijk politieonderwijs onder artikelen 40 en 41?
- Voldoet het onder artikel 45 voorgeschreven integriteitsbeleid (op welke punten wel en niet)?
- Hoe wordt in de praktijk invulling gegeven aan de onder artikel 43 van de rijkswet voorgeschreven regelingen met een klachtenregeling?
- Hoe wordt in de praktijk invulling gegeven aan de in artikelen 36 en 37 voorziene overleggen en afspraken tussen de korpschefs en de Ministers van Justitie?
- Hoe verhouden de bestuurlijke bevoegdheden en de politieke verantwoordelijkheden van de Ministers van Justitie zich tot elkaar?
- Biedt de rijkswet de Ministers van Justitie afdoende (rechts)middelen voor gezag en beheer van de korpsen?
- Draagt de rijkswet bij aan een effectieve aansturing van het korps Caribisch Nederland, waar één politiekorps is gevormd voor drie eilanden die ver van elkaar af liggen en verschillen in grootte en problematiek?
- Biedt de wet voldoende instrumenten voor samenwerking tussen de landen en op welke wijze wordt daar in de praktijk invulling aan gegeven en hoe wordt dit in de praktijk geborgd?
- Is de wet voldoende ingericht op de noodzaak van praktische en operationele samenwerking in de regio?
- Hoe wordt in de praktijk invulling gegeven aan de uitwisseling van politiegegevens tussen de landen en de regeling over de wijze waarop deze gegevens worden verwerkt als bedoeld in artikel 39?
- Biedt de rijkswet voldoende controlemechanismen t.a.v. kwaliteit van de korpsen, toezicht, financiën en integriteit en hoe hebben deze bepalingen in de praktijk gewerkt?
- Is het bekostigingsstelsel adequaat? Hoe heeft de wijze waarop de financiering van de korpsen is vormgegeven in de praktijk gefunctio-

²⁴ De vier Minister van Justitie besloten tijdens het JVO van 21 juni 2013 dat onderzoek gedaan zou worden naar: «*hoe de Landen in het Koninkrijk efficiënter kunnen samenwerken op het gebied van het gebruik van technische hulpmiddelen, voornamelijk om de kosten voor het gebruik van technische opsporingsmiddelen omlaag te kunnen brengen, met inachtneming van de huidige financiële kaders.*». De bevindingen van de daartoe ingestelde werkgroep zijn gepresenteerd aan de vier Ministers van Justitie en besproken tijdens het JVO van 8 januari 2014. Het JVO nam kennis van de bevindingen en constateerde dat op dat moment de bevindingen nog onvolledig waren. De procureur-generaal van Aruba, de procureur-generaal van Curaçao, Sint Maarten, en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het College van procureurs-generaal van Nederland werden verzocht om wederom te bezien op welke wijze verder inzicht gegeven kan worden in bestaande en toekomstige mogelijkheden voor efficiëntere samenwerking met oog op kostenreductie. Deze bevindingen worden ingebracht ten behoeve van de evaluatie van de rijkswet Politie.

- neerd en welk effect heeft dit gehad op het functioneren van de korpsen?
- Voldoen de PIOFACH-functies (Personeel, IT/Communicatie, Organisatie/structuur, Financiën, administratie waaronder werkprocessen en huisvesting) Op welke punten wel en niet?

5. Rijkswet op de Raad voor de Rechtshandhaving

Het doel van het instellen van een gezamenlijke Raad voor de Rechtshandhaving is het verkrijgen van informatie over de kwaliteit van de uitvoering van de rechtshandhaving en rechtspleging door diensten en instellingen die daarin een rol spelen. De rapportages van de Raad moeten de verantwoordelijke Ministers de mogelijkheid bieden tijdig maatregelen te nemen ter verbetering van (onderdelen van) de justitiële keten als daarvoor aanleiding bestaat.²⁵ De Raad is derhalve belast met «het bewaken van de kwaliteit van alle onderdelen van de justitiële keten, met uitzondering van het Gemeenschappelijke Hof en de samenwerking tussen de landen op justitieel terrein».

De evaluatie van de rijkswet op de Raad voor de Rechtshandhaving heeft betrekking op het functioneren van de Raad, mede in het licht van de thema's die reeds voorwerp zijn geweest onderzoek door de Raad.²⁶ Daarbij zal eveneens aan de orde moeten komen of de inspectierapporten bruikbaar worden bevonden door de verantwoordelijke Ministers met het oog op de beoogde verbetering van de kwaliteit van de justitiële keten.

Het wordt van belang geacht hiernaast onderzoek te doen naar de operationalisering en bemensing van de Raad, de onafhankelijke uitoefening van de inspectietaken door de leden van de Raad en de wijze waarop (het beheer van) de Raad is georganiseerd.

Daartoe worden de volgende evaluatievragen gesteld:

- Hebben de verschillen in constitutionele status van Curaçao en Sint Maarten (landen binnen het Koninkrijk) versus de BES-eilanden (openbare lichamen van Nederland) invloed op de werking van de wet?
- Hoeveel en welke onderzoeken heeft de Raad verricht?
- Zijn de samenstelling van de Raad en de inrichting van het secretariaat (hoofdstuk 3) adequaat (nader specificeren)?
- Zijn de onderzoeksbevoegdheden die de wet aan de Raad toekent adequaat voor de vervulling van zijn taken?
- Is de wettelijke procedure m.b.t. het uitbrengen van inspectierapporten (art. 30 en 31) adequaat?
- Is voldaan aan de verplichting om jaarlijks over ieder land een verslag over de staat van de rechtshandhaving uit te brengen (art. 33)?
- Voldoet de plannings- en begrotingscyclus (art. 36 en 37)?
- Is het bekostigingsstelsel adequaat? Hoe heeft de wijze waarop de financiering van de Raad is vormgegeven in de praktijk gefunctioneerd en welk effect heeft dit gehad op het functioneren van de Raad?
- Is (het beheer van) de Raad op een efficiënte wijze georganiseerd?
- Voldoen de PIOFACH-functies (Personeel, IT/Communicatie, Organisatie/structuur, Financiën, administratie waaronder werkprocessen en huisvesting) (op welke punten wel en niet)?

²⁵ Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2009/10, 32 020 (R1887), nr. 3

²⁶ De Raad heeft inmiddels op Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland onderzoeken verricht naar de slachtofferhulp, het aangifteproces, het opsporingsproces door de recherche, de (jeugd)reclassering, de justitiële inrichting en de detentiecapaciteit.

- Wordt de door de wet beoogde gelijkheid en vergelijkbaarheid van gemeenschappelijke onderzoeken tussen de landen behaald gelet op mogelijke verschillen in onderzoeksmethoden gehanteerd door de landen?
- Dragen de inspecties van de Raad bij aan het waarborgen van de veiligheid en het optimaliseren van de justitieketen?
- Hebben de inspectierapporten bijgedragen aan een kwaliteitsverbetering van de justitiële keten?

Bijlagen:

- Instellingsbesluit van de evaluatiecommissie;
- Overzicht van de door de Koninkrijksregering gedane toezeggingen t.a.v. de evaluatie ten tijde van de Kamerbehandelingen.