

No.W03.14.0046/II/Vo/K/B

's-Gravenhage, 2 mei 2014

Bij brief van 17 februari 2014 heeft de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk gevraagd haar van voorlichting te dienen over de evaluatie van de rijkswetten "Justitie"

Bij de herstructurering van het Koninkrijk op 10-10-10, zijn afspraken gemaakt over vier zogeheten consensusrijkswetten op het terrein van Justitie: 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. Anders dan de overige drie consensusrijkswetten is de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof ook van toepassing op Aruba.

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.¹ Tevens is bepaald dat voorafgaand aan de evaluatie de landen gezamenlijk de criteria, de thema's en de samenstelling van de evaluatiecommissie vaststellen. In de Begroting Koninkrijksrelaties 2014 is opgenomen dat de onderzoeksopdracht voor de onafhankelijke evaluatiecommissie in 2014 wordt geformuleerd.²

De Minister van Veiligheid en Justitie heeft de Afdeling twee concrete verzoeken gedaan:

1. Wilt u voorlichting geven over de mogelijke criteria en thema's van de evaluatie van de genoemde rijkswetten?
2. Wilt u ingaan op de wijze waarop de evaluatie van de staatkundige positie van Caribisch Nederland en de evaluatie van consensusrijkswetten elkaar kunnen aanvullen en daarmee kunnen versterken?

1. Voorgeschiedenis consensusrijkswetten justitie

a. *Slotverklaring van 2 november 2006*

De consensusrijkswetten "justitie" zijn gebaseerd op afspraken die gemaakt zijn in de Rondetafelconferentie ter voorbereiding van de staatkundige hervorming van het Koninkrijk. In de slotverklaring van 2 november 2006 zijn tussen Nederland, de Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten afspraken gemaakt over de rechtspleging en rechtshandhaving en financiën in de nieuwe staatkundige structuur.³ Besloten werd de volgende onderwerpen bij consensusrijkswet te regelen:

¹ Artikel 55 Rijkswet Politie, artikel 40 Rijkswet OM, artikel 42 Rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving, artikel 65 Gemeenschappelijk Hof van Justitie. De evaluatiebepalingen zijn in de vier wetten identiek.

² Kamerstukken II 2013/14, 33 750-IV, nr. 2

³ Bijlage bij de brief van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 6 november 2006, Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 9. De afspraken over financieel beheer zijn uitgewerkt in de consensusrijkswet Financieel toezicht. Nu het voorlichtingsverzoek geen betrekking heeft op die wet, zal deze verder buiten beschouwing worden gelaten.

1. Regeling van de rechterlijke organisatie in het Caribische deel van het Koninkrijk.⁴
2. De inrichting, de organisatie en het beheer van het openbaar ministerie en de samenwerking (op de verschillende terreinen van opsporing en vervolging van strafbare feiten).⁵
3. De inrichting, de organisatie en het beheer van de politie en de samenwerking (op de verschillende terreinen).⁶
4. De instelling van een Raad voor de Rechtshandhaving.⁷

Over de evaluatie van de nieuwe staatkundige structuur is in de slotverklaring het volgende opgenomen:

“Vijf jaar na het moment waarop de nieuwe staatsrechtelijke structuur van Curaçao en Sint Maarten volledig in werking is getreden, wordt de werking van de nieuwe structuur door Curaçao, Sint Maarten en Nederland gezamenlijk geëvalueerd en waar nodig aangepast. Voorafgaande aan de evaluatie zullen Curaçao, Sint Maarten en Nederland gezamenlijk hiervoor de criteria en thema's vaststellen.”⁸

Over de evaluatie van de consensusrijkswetten bevat de slotverklaring geen specifieke afspraken.

b. Criteria uit de slotverklaring

In de overwegingen bij de slotverklaring van 2 november 2006 staat vermeld dat Nederland, Curaçao en Sint Maarten de criteria onderschrijven waaraan de constituties, de wetgeving en het overheidsapparaat van de nieuwe entiteiten binnen het Koninkrijk moeten voldoen.⁹ Voor zover het gaat om de materie die geregeld wordt door de consensusrijkswetten justitie zijn de volgende passages uit de slotverklaring van belang:

1. De inrichting van de samenwerking terzake het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Op basis van ervaring met het functioneren van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba geldt dat er sprake zal zijn van goede en onafhankelijke rechtspraak in de nieuwe entiteiten indien het Gemeenschappelijk Hof hoger beroepsinstantie blijft met de nodige substantie dat het professioneel en onafhankelijk kan functioneren. Hetzelfde geldt voor het Gerecht in Eerste Aanleg, dat een personele unie is met het Gemeenschappelijk Hof. Curaçao, Sint Maarten en Aruba stellen de samenwerking niet ter discussie, maar maken een voorbehoud voor wat betreft de invulling.

11. Er zijn waarborgen voor een onafhankelijk en onpartijdig functionerende Rechterlijke Macht. Voor wat betreft onafhankelijkheid moeten onder meer goede regels zijn over benoeming (kroonbenoeming), ontslag (leden van de rechterlijke macht kunnen alleen worden ontslagen door een tot de rechterlijke macht behorend gerecht) en rechtspositie van rechters, alsmede de handhaving van de Hoge Raad als cassatierechter. De wetgevende macht noch de uitvoerende macht zijn bevoegd bij wijze van een concreet werkend bevel een rechterlijk ambt voor te schrijven hoe het dient te beslissen. Teneinde de onpartijdigheid in de rechtspraak te waarborgen worden regels gegeven omtrent wraking van en verschoning door rechters.

12. Er zijn waarborgen voor een slagvaardig en onafhankelijk functionerend Openbaar Ministerie. Voor wat betreft de onafhankelijkheid van het Openbaar Ministerie zijn er onder meer regels voor de benoeming van de Procureur-generaal door de Kroon. De verantwoordelijkheid voor de handhaving van de strafrechtsorde wordt in handen van een Procureur-generaal gelegd. De

⁴ Slotverklaring, onderdeel I.A.3.

⁵ Slotverklaring, onderdeel I.B.4 (uitgewerkt in de onderdelen 5-26).

⁶ Slotverklaring, onderdeel I.C.1. (uitgewerkt in de onderdelen 2-19).

⁷ Slotverklaring, onderdeel I.F.4.

⁸ Slotverklaring, onderdeel III.

⁹ Die criteria zijn neergelegd in de brief van 7 maart 2006 van de Algemeen Secretaris van de Ronde Tafel Conferentie aan de voorzitter van de Ronde Tafel Conferentie.

minister van Justitie kan aanwijzingen geven, welke de Procureur-generaal ter beoordeling aan het Hof kan voorleggen wegens strijd met het recht. De Procureur-generaal is verantwoording verschuldigd aan de Minister van Justitie.

13. Waarborgen voor een adequaat functionerende (ten aanzien van integriteit, bedrijfsvoering, mobiliteit, werkperspectief personeel, huisvesting en informatiehuishouding) en sluitende rechtshandavingsketen die op de taak is toegesneden. Naast het Politiewezen, Gevangeniswezen en de Veiligheidsdienst vormen preventie en resocialisatie belangrijke onderdelen van die keten. Er zijn garanties voor een voldoende schaal van professionele kwaliteit en integriteit (zoals een geweldsinstructie). Er zijn eenduidige regels ten aanzien van het beheer en gezag van het Openbaar Ministerie en het Politiewezen. Het Openbaar Ministerie heeft het uitsluitend gezag over de opsporing. Helder moet zijn geregeld dat het beheer doelmatig wordt gevoerd.

14. Met eenvormigheid wordt primair beoogd het doelmatig functioneren van de beroepsinstanties HR en Hof te waarborgen. Het betreft het procesrecht. Voor wat betreft het gecodificeerd materieel recht en het notariaat wordt concordantie nagestreefd. Aanbevolen wordt dat de procedures ter zake van de eenvormigheid worden vereenvoudigd.

24. De entiteiten zetten de bestaande samenwerking op het terrein van de bestrijding grensoverschrijdende criminaliteit met inbegrip van de aanpak van het terrorisme voort.

In deze passages liggen criteria besloten op grond waarvan de resultaten van de evaluatie zullen moeten worden beoordeeld.

c. Het instrument Consensusrijkswet

Zoals afgesproken in de slotverklaring, zijn deze criteria uitgewerkt in de vier consensusrijkswetten justitie. Daarmee werd onderschreven dat het hier om landsaangelegenheden gaat. Artikel 38, tweede lid, van het Statuut biedt de mogelijkheid een onderlinge regeling bij rijkswet vast te stellen, bijvoorbeeld om een bepaald onderwerp in de landen uniform te regelen.¹⁰ Bijzonder aan de consensusrijkswet is dat het een regeling van landsaangelegenheden bevat, maar dan neergelegd in een regeling op koninkrijksniveau waarmee landsregelgeving in overeenstemming moet zijn.¹¹ De Raad van State heeft in zijn voorlichting van 2006 geadviseerd bij de herstructurering van het Koninkrijk gebruik te maken van het instrument van de consensusrijkswet.¹²

De figuur van de consensusrijkswet is niet specifiek geregeld in het Statuut. Er bestaat voor de totstandkoming ook geen andere procedure dan die van een gewone rijkswet. Om de betrokkenheid van Curaçao en Sint Maarten bij de totstandkoming van de consensusrijkswetten te waarborgen in het proces richting 10-10-10, zijn procedureafspraken over die betrokkenheid vastgelegd in een politieke verklaring.¹³

De keuze voor het instrument consensusrijkswet op het terrein van de rechtshandhaving hield in dat er zowel ruimte was voor de erkenning van de autonome bevoegdheden van de nieuwe landen op dit terrein, als ook voor de wettelijke zekerstelling van samenwerking tussen de nieuwe entiteiten die kleiner zijn dan het

¹⁰ C. Borman, Het Statuut voor het Koninkrijk, par. 10.2.3 Onderlinge regelingen in de vorm van rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur.

¹¹ A.G. van Dijk, "Consensusrijkswetgeving: een bijzonder concept" in "Wetten voor de West. Over de wetgeving in het vernieuwde Koninkrijk der Nederlanden", Den Haag 2010.

¹² Ook de werkgroep Jesurun heeft de figuur van de (consensus)rijkswet al aanbevolen voor de regeling van deze onderwerpen (Rapport "Nu kan het... nu moet het!", Advies Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen", 8 oktober 2004.

¹³ Politieke verklaring van 12 november 2007, ondertekend op 22 januari 2008 te Sint Maarten.

voormalige land Nederlandse Antillen.¹⁴ Gezien de beperkte schaal van de afzonderlijke eilanden werd er van uitgegaan dat de nieuwe landen in elk geval niet in de beginperiode waarin de landen moesten worden opgebouwd, op eigen kracht zouden kunnen voldoen aan de criteria op het gebied van rechtshandhaving die in de slotverklaring zijn afgesproken.

Al tijdens het totstandkomingsproces is gesproken over de mogelijkheid om op termijn de consensuswetten te beëindigen. In de wetsvoorstellen was een bepaling opgenomen waaruit bleek dat ook voor beëindiging van de rijkswet onderlinge overeenstemming vereist was. Die bepaling stuitte op weerstand bij onder meer de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen, die stelde dat de afwijzing van een “opzegrecht” impliceert dat van vrijwilligheid bij de samenwerking na de totstandkoming van de consensusrijkswet niet veel meer over is.¹⁵ De Raad van Advies meende dat een land zich door middel van een wet of landsverordening aan de gelding van een tevoren aangewezen gedeelte van de consensusrijkswet zou moeten kunnen onttrekken. De Eilandsraad van Curaçao heeft zich daar, onder verwijzing naar dit advies, nog voor 10-10-10 bij aangesloten.¹⁶ Uiteindelijk is de beëindigingsbepaling echter ongewijzigd in de verschillende rijkswetten terecht gekomen, waardoor er geen twijfel over bestaat dat deze wetten slechts in onderlinge overeenstemming beëindigd kunnen worden. De wetten bepalen uitdrukkelijk dat tot een dergelijke beëindiging besloten kan worden naar aanleiding van de evaluatie.

d. Plannen van aanpak landstaken

Nog voor 10-10-10 werd duidelijk dat sommige landstaken, zoals de politie, bij de start van de nieuwe landen niet door Curaçao of Sint Maarten conform de criteria zouden kunnen worden uitgevoerd. Om alsnog aan die criteria te kunnen voldoen zijn plannen van aanpak opgesteld. Door middel van een Amvrb is beoogd de uitvoering te waarborgen van die plannen van aanpak van landstaken die in de Slot-Rondetafelconferentie zijn bekrachtigd.¹⁷ Evaluatie van deze plannen van aanpak is geen onderdeel van de voorlichtingsvraag, maar de plannen van aanpak beogen wel te waarborgen dat aan criteria van de Rondetafelconferentie wordt voldaan. In die zin vormen zij een aanvulling op of invulling van de vereisten van de consensusrijkswetten. De kwaliteitseisen uit artikel 7 van de Rijkswet Politie worden bijvoorbeeld gewaarborgd met behulp van deze plannen van aanpak. Een analyse van de consensusrijkswetten en de voortgangsrapportages op de plannen van aanpak die inmiddels zijn uitgebracht, kan aanknopingspunten bieden voor het identificeren van aandachtspunten die bij de evaluatie aan de orde zouden moeten komen.

2. Het begrip evaluatie

¹⁴ Zie ook Gert Oostindie en Inge Klinkers, “Gedeeld Koninkrijk”, blz. 171-176.

¹⁵ Advies van 17 maart 2009, RvA no. RA/05A-09-RW.

¹⁶ Eilandsraadbesluit van 4 september 2010, nr. 2010/51880.

¹⁷ Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten, Stb. 2010, 344.

Voorafgaand aan de bespreking van de afzonderlijke wetten maakt de Afdeling enkele kanttekeningen bij het begrip evaluatie.¹⁸ Bij de evaluatie gaat het om een terugblik: wat is er bereikt? Zijn de verwachtingen uitgekomen? Hoe hebben de wetgeving, de afspraken, de procedures etc. gefunctioneerd? Evaluatie moet dan ook onderscheiden worden van het debat over de toepassing van de consensusrijkswetten in de toekomst. Dat is een afzonderlijk traject dat thuishoort in de politieke besluitvorming over de vraag: hoe nu verder?

Zoals hiervoor al werd aangegeven is in drie van de vier consensusrijkswetten uitdrukkelijk bepaald dat naar aanleiding van de evaluatie in onderlinge overeenstemming besloten kan worden de rijkswetten te beëindigen.¹⁹ In de conclusies van de Koninkrijksconferentie 2014 is vermeld dat Curaçao en Sint Maarten hechten aan de wettelijke verankering van het opzegrecht in alle consensusrijkswetten. Ook is afgesproken dat bij de evaluatie van de consensusrijkswetten dat punt expliciet aan de orde zal komen.²⁰ Uit de tekst van de wetten volgt echter dat een beslissing over beëindiging van de consensusrijkswetten geen onderdeel uitmaakt van de evaluatie zelf, maar dat daarover besloten kan worden “naar aanleiding van de evaluatie”.

Gezien de voorgeschiedenis en de gemaakte afspraken in de Koninkrijksconferentie 2014 acht de Afdeling het van belang dat de in te stellen evaluatiecommissie er rekening mee houdt dat de vraag naar beëindiging van de consensusrijkswetten naar aanleiding van de evaluatie aan de orde zal komen. Dat is ook van belang bij het vaststellen van de criteria en de thema's van de evaluatie; toetsing daaraan zal immers tot evaluatieresultaten moeten leiden die relevant zijn voor de beoordeling of de consensusrijkswetten (in de huidige vorm) voortgezet moeten worden. In dat verband is bijvoorbeeld van belang de beoordeling van de mogelijkheden van de afzonderlijke landen om de vereiste waarborgen op eigen kracht te bieden. Die beoordeling zal kunnen plaatsvinden mede aan de hand van de resultaten van de evaluatie.

3. Criteria en thema's evaluatie

3.1 *Criteria voor de evaluatie*

De Afdeling stelt voorop dat het aan de landen is om gezamenlijk met inachtneming van de afspraken in de slotverklaring de criteria²¹ voor de evaluatie op te stellen. Er zijn echter verschillende soorten (evaluatie)criteria te onderscheiden, zodat het van belang is dat voorafgaand aan de evaluatie vaststaat wat onder criteria wordt verstaan en wat met de verschillende criteria wordt beoogd.

De Afdeling wijst in de eerste plaats op de criteria die in het algemeen worden gehanteerd bij evaluatie van wetgeving. Doorgaans gaat het bij evaluatie om onderzoek naar de praktische werking van de wet. Daaronder kan worden verstaan de manier waarop uitvoerders, toezichhouders, handhavers en particulieren met de wet

¹⁸ Zie ook 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 (W04.13.0319/I/Vo/B).

¹⁹ Artikel 56, tweede lid, Rijkswet Politie, artikel 41, tweede lid, Rijkswet OM, artikel 43, tweede lid, Rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving.

²⁰ Conclusies van de Koninkrijksconferentie van 2 april 2014 te Aruba, punt VI, onder b.

²¹ Volgens Van Dale: maatstaven voor een beoordeling.

omgaan en – daarmee samenhangend – de mate waarin de wet wordt nageleefd.²² Langs deze weg kan worden vastgesteld welke effecten de wet heeft in de praktijk. Daarbij kan het gaan om beoogde effecten – waaraan kan worden afgemeten in hoeverre een wet aan zijn doelstellingen beantwoordt – alsook om onbedoelde effecten. Het ligt immers voor de hand om in een evaluatie ook bedacht te zijn op effecten, problemen en knelpunten die bij de totstandkoming van de wet niet zijn voorzien.

De evaluatiebepalingen van de vier consensusrijkswetten sluiten hierbij aan. Zij zien uitdrukkelijk op de doeltreffendheid en de effecten van die rijkswetten. Het is daarom ten eerste van belang de doelen van de verschillende rijkswetten te identificeren. Vervolgens kunnen criteria worden vastgesteld aan de hand waarvan bepaald kan worden of die doelen zijn bereikt. Dit betekent dat per rijkswet de abstracte criteria van doeltreffendheid en doelmatigheid moeten worden geoperationaliseerd. Alleen dan kan effectief gemeten worden in hoeverre met de wet de beoogde doelstellingen zijn bereikt. In het proces van meting zal voorts aandacht moeten zijn voor de vraag of en in hoeverre de vastgestelde effecten daadwerkelijk aan de wet kunnen worden toegeschreven of dat (deels) andere factoren aan die effecten hebben bijgedragen. Om te kunnen beoordelen of een wet aan zijn doelstellingen beantwoordt is ten slotte nodig dat informatie voorhanden is over de situatie die bestond op het moment van inwerkingtreding van de wet (nulmeting). Het gaat immers om de vraag wat de nieuwe consensusrijkswetten vanaf hun inwerkingtreding (10-10-10) in de praktijk hebben bewerkstelligd.

Op het niveau van de werking van elke afzonderlijke wet kan worden onderscheiden tussen inputcriteria en outputcriteria. Outputcriteria betreffen vooral maatstaven die samenhangen met de resultaten (de 'output') van de inspanningen die op grond van de wet zijn verricht.²³ Inputcriteria hebben betrekking op de investeringen die uit wettelijke verplichtingen voortvloeien en die erop gericht zijn de kwaliteit van een bepaalde instelling of activiteit te verhogen.²⁴ De Afdeling meent dat de landen zich bij de vaststelling van de evaluatiecriteria bewust moeten zijn van het verschil in aard van deze criteria, om de maatstaven waaraan getoetst zal worden goed gemotiveerd te kunnen bepalen.

Zoals onder punt 2 is opgemerkt zal toetsing aan de evaluatiecriteria tot resultaten moeten kunnen leiden die relevant zijn voor de beoordeling of de consensusrijkswetten (in de huidige vorm) voortgezet moeten worden. Met het oog op de beantwoording van die vraag is van belang dat bij de vaststelling van de criteria in het oog wordt gehouden dat de consensuswetten worden uitgevoerd in de context van relatief kleine gemeenschappen met een insulair karakter. Die context kan bepaalde maatstaven die zien op capaciteit, deskundigheid, onafhankelijkheid en afstand extra pregnant maken.

Ook is van belang dat de criteria zo worden geformuleerd dat ook onvoorziene knelpunten in de werking van de verschillende consensusrijkswetten daadwerkelijk hun

²² Gert-Jan Veerman & Robin Mulder, *Wetgeving met beleid. Bouwstenen voor een bruikbare wetgevingstheorie*, Boom Juridische Uitgevers Den Haag 2010, p. 12.

²³ Op een concreet uitvoeringsniveau valt bijvoorbeeld te denken aan oplossingspercentages van misdrijven, toe- of afname van criminaliteitscijfers en de hoogte van de pakkans.

²⁴ 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.

weerslag krijgen in het evaluatierapport. De onder punt 3.2. besproken thema's voor de evaluatie kunnen hierbij mogelijk aanknopingspunten bieden.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat de vaststelling van de concrete evaluatiecriteria van wezenlijk belang is. Dit is in die zin geen beleids- of politiek neutrale activiteit. De Afdeling onderkent dan ook dat het niet eenvoudig zal zijn de criteria vast te stellen en om op grond van deze criteria te bepalen hoe de resultaten van het evaluatieonderzoek moeten worden beoordeeld. Zij wijst erop dat op grond van artikel 38a van het Statuut een regeling getroffen zou kunnen worden, om mogelijke geschillen hierover op te lossen.²⁵

3.2 *Thema's voor de evaluatie*

In de onderstaande tekst zal de Afdeling ingaan op de belangrijkste thema's die aan de orde zouden moeten komen bij de evaluatie van de vier rijkswetten. In de apart opgenomen bijlage wordt een puntsgewijs overzicht van de thema's gegeven.

a. *Rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving*

Het doel voor 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 voor de rechtshandhaving moeten de verantwoordelijke ministers de mogelijkheid bieden tijdig maatregelen te nemen ter verbetering van (onderdelen van) de justitiële keten als daarvoor aanleiding bestaat.²⁶ Om dat doel te kunnen bereiken heeft de Raad een aantal wettelijke taken gekregen. De Raad is belast met "het bewaken van de *kwaliteit* van alle onderdelen van de justitiële keten, met uitzondering van het Gemeenschappelijk Hof en de *samenwerking* tussen de landen op justitieel terrein. De inspectie is beperkt tot algemene aspecten.

De Raad heeft inmiddels op Curaçao, Sint Maarten en de BES onderzoeken verricht naar:

- de slachtofferhulp,
- het aangifteproces,
- het opsporingsproces door de recherche,
- de (jeugd)reclassering,
- de justitiële inrichting en
- de detentiecapaciteit.

In de inspectieonderzoeken concludeert de Raad, kort gezegd, dat de entiteiten goed op weg zijn, maar dat er nog heel veel verbeterpunten zijn.

De evaluatie zou betrekking kunnen hebben op het functioneren van de Raad, mede in het licht van de thema's die de afgelopen periode voorwerp zijn geweest van onderzoek door de Raad. Daarbij kan aan de orde komen of de inspectierapporten bruikbaar worden bevonden door de geadresseerden, de verantwoordelijke ministers, met het oog op de beoogde verbetering van de kwaliteit van de justitiële keten. Ook kan worden onderzocht hoe vaak aanbevelingen van de Raad zijn overgenomen en of

²⁵ Wellicht ten overvloede wijst de Afdeling erop dat een geschillenregeling als bedoeld in artikel 12a van het Statuut in deze context niet relevant is, nu eventuele geschillen in de context van de consensusrijkswetten geschillen tussen landen betreffen en geen geschillen tussen het Koninkrijk en de landen (zie ook de voorlichting van de Afdeling over de behandeling van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen van het Koninkrijk van 11 november 2010; W03.10.0370/II/K).

²⁶ Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2009/10, 32 020 (R 1887), nr. 3.

de uitvoering van dergelijke aanbevelingen daadwerkelijk heeft geleid tot kwaliteitsverbetering van de justitiële keten. Ook de wijze waarop (het beheer van) de Raad is georganiseerd zou onderdeel van de evaluatie kunnen zijn.

b. Rijkswet Openbare Ministeries

De doelstellingen van de Rijkswet OM zijn in de memorie van toelichting summier omschreven. Benadrukt wordt dat het de verantwoordelijkheid is van de nieuwe landen en van Nederland ten behoeve van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, te zorgen 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.²⁷ Het Koninkrijksverband vergt echter ook een zekere harmonisatie in het opsporingsbeleid, samenwerking en naleving daarvan. Deze onderlinge regeling in de vorm van een consensusrijkswet kan daaraan een bijdrage leveren, aldus de toelichting. De rijkswet wil daarom waarborgen bieden voor de lokale inbedding van het OM en tegelijkertijd een kader scheppen voor samenwerking tussen de openbare ministeries.

De samenwerking krijgt onder andere gestalte door de regeling dat de drie openbare ministeries worden geleid door één gezamenlijke procureur-generaal. De rijkswet bevat een aantal taken en bevoegdheden van de procureur-generaal, zoals:

- het opstellen van jaarplannen voor het parket in eerste aanleg,
- de organisatie en bedrijfsvoering van de openbare ministeries,
- onderzoek naar integriteitsschendingen en ambtsdelicten en
- het toezicht op een behoorlijke opsporing en vervolging van strafbare feiten.

Ook zijn er in de rijkswet samenwerkingsafspraken opgenomen op het gebied van grensoverschrijdende criminaliteit, zware georganiseerde criminaliteit en onderlinge inzetbaarheid van officieren van justitie. Ook bij de verwezenlijking van die afspraken speelt de gezamenlijke procureur-generaal een belangrijke rol.

Bij de evaluatie van de werking en de effecten van Rijkswet OM zullen bovengenoemde aspecten in elk geval aan de orde moeten komen. Daarnaast kan gebruik gemaakt worden van de uitkomsten van de inspectie van het OM door de Raad voor de rechtshandhaving. Deze inspectie wordt uitgevoerd met betrekking tot de effectiviteit, de kwaliteit van de taakuitvoering en het beheer. Voorts oordeelt de Raad over de kwaliteit en de effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de landen. De structuur van de openbare ministeries alsmede die van de politieorganisatie als zodanig zijn niet onderhevig aan de inspectie. Dit laat onverlet dat in het geval uit de inspectie blijkt dat de structuur aan een goed functioneren van de openbare ministeries dan wel de politie in de weg staat dit aanleiding kan zijn voor de Raad de betrokken Ministers daarop te wijzen.²⁸

Bij de totstandkoming van de Rijkswet OM is besloten de oorspronkelijk voorziene aanwijzingsbevoegdheid van de (Nederlandse) Minister van Justitie, in zijn hoedanigheid van lid de Rijksministerraad, te schrappen.²⁹ De ministers van de landen kunnen wel aanwijzingen geven aan de procureur-generaal. Voor een bijzondere

²⁷ Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2008/09, 32 018 (R1885), nr. 3.

²⁸ Nota naar aanleiding van het verslag aan de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2009/10, 32 017 (R 1884), nr. C, blz. 8).

²⁹ Zie daarover ook het advies Raad van State van het Koninkrijk en het nader rapport, Kamerstukken II 2008/09, 32 018 (R1885), nr. 4.

aanwijzing geldt dat alvorens zij kan worden gegeven, zij eerst door het Gemeenschappelijk Hof op rechtmatigheid moet worden getoetst.³⁰ Bij de evaluatie zou aan de orde kunnen komen hoe de verhouding tussen de ministers van de justitie van de landen en het OM zich – mede in het licht van de in de wet geregelde aanwijzingsbevoegdheden – in de praktijk heeft ontwikkeld.

Bij de totstandkoming van de Rijkswet OM bestonden ook verschillende verwachtingen rondom het personeelsbeleid van de afzonderlijke openbare ministeries. Het ging onder andere om de mogelijkheid het OM verder te “Caribiseren”, dat wil zeggen het aandeel van medewerkers afkomstig van de eilanden te vergroten. Deze vraag speelde overigens ook nadrukkelijk voor de rechterlijke macht (zie hieronder). Daarnaast is gesproken over de inzetbaarheid van Officieren in een ander land dan de standplaats. De verwachting van de regering was dat er met enige regelmaat sprake zou zijn van inzet van officieren buiten het land van standplaats. Aanleiding voor deze veronderstelling was onder meer dat het gelet op de omvang van de (ei)landen niet goed mogelijk zou zijn in elk van de landen te beschikken over alle noodzakelijke specialismen.³¹ Deze verwachtingen omtrent personeelsbeleid zouden bij de evaluatie aan de orde kunnen komen. Daarbij zou ook het beleid omtrent werving en selectie van het OM aan de orde kunnen komen.

c. *Rijkswet Politie*

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 deze wet ligt volgens de toelichting besloten 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.³² 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. Samenwerking en onderlinge ondersteuning zijn wenselijk, zeker bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De Rijkswet Politie beoogt daarvoor het juiste kader te bieden 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.³³ 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. Deze zou op den duur de taken van het researchesamenwerkingsteam (RST) kunnen overnemen. Artikel 57a van de Rijkswet politie bepaalt dat vier jaar nadat de wet in werking is getreden (oktober 2014) nader moet worden beoordeeld of de GVP al kan worden geïntroduceerd. De hoofdstukken 6 en 7 van de Rijkswet Politie bevatten voorschriften op hoofdlijnen over kwaliteitszorg, rechtspositie en het beheer van de politie.

Gezien het bovenstaande ligt het in de rede bij de evaluatie van deze wet centraal te stellen de organisatie en werking van de drie politiekorpsen alsmede de onderlinge samenwerking. Het gaat daarbij voornamelijk om de vormgeving van het gezag en

³⁰ Artikel 13, tweede lid, Rijkswet OM.

³¹ Nota naar aanleiding van het verslag aan de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2009/10, 32 017 (R 1884), nr. C, blz. 7).

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

³³ Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2008/09, 32 019 (R1886), nr. 3.

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. Voorts zou aan de orde kunnen komen 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 integriteitsbeleid. Ook de samenwerking tussen de landen aangaande het delen van specifieke kennis en deskundigheid zou een punt van evaluatie kunnen zijn.

In de rijkswet zijn diverse grondslagen voor samenwerking opgenomen, waartoe door de landen gezamenlijke regelingen dienen te worden opgesteld. Een voorbeeld hiervan is de regeling ten behoeve van uitwisseling van politiegegevens. Bij de evaluatie kan gekeken worden naar de invulling van deze grondslagen en de uitvoering van die regelingen. Verder schrijft de rijkswet in het kader van de kwaliteitsborging diverse evaluaties voor, zoals ten aanzien van de onderzoeken van het politiekorps. De wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan en de resultaten van deze evaluaties kunnen mogelijk bouwstenen vormen voor de evaluatie van de rijkswet. De Afdeling wijst in dit verband op artikel 52 van de rijkswet, waaruit volgt dat bij algemene maatregel van rijksbestuur een voorziening kan worden getroffen overeenkomstig artikel 51 van het Statuut indien de samenwerking, vastgelegd bij of krachtens de rijkswet, niet of onvoldoende tot stand komt.

Van groot belang is ook de omvang en kwaliteit van de beschikbare capaciteit bij de politiekorpsen. Daarom zouden ook deze aspecten in de evaluatie aan de orde moeten komen. In het bijzonder zou in dit verband ook de aandacht kunnen uitgaan naar de vaststelling van de prioriteiten en de verdeling van de beschikbare capaciteit wanneer er zich ernstige en/of ingrijpende gebeurtenissen voordoen die veel politie-inzet vragen. Ook in deze context kan de samenwerking tussen de landen en de onderlinge hulp en bijstand een rol spelen.

d. Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie

Het voorstel regelt de organisatie van de rechtspraak voor Curaçao, Aruba, Sint Maarten en voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Het is de enige van de vier consensusrijkswetten die ook geldt voor Aruba. Het gaat niet om een geheel nieuwe regeling, maar om een vervolg op de al eerder bestaande Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba (SWR) en de Eenvormige landsverordening op de rechterlijke organisatie (ELRO).³⁴ De evaluatie van deze wet zal daarom een ander karakter kennen dan die van de overige consensusrijkswetten. Van belang zijn met name 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.³⁵
- 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.³⁶

Deze veranderingen hangen samen met het in dit voorstel neergelegde uitgangspunt dat het Hof voortaan een budget wordt toegekend waaruit de gehele Hoforganisatie

³⁴ Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2008/09, 32 017 (R 1884), nr. 3.

³⁵ Hoofdstuk 4 Rijkswet Gemeenschappelijk Hof.

³⁶ Hoofdstuk 5 Rijkswet Gemeenschappelijk Hof.

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.³⁷ De evaluatie van de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof zou zich op bovenstaande onderwerpen kunnen toespitsen, met inbegrip van de bekostiging en de naleving van de ter zake gemaakte afspraken.

Bij de totstandkoming van de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof bestonden, net als ten aanzien van het OM, verwachtingen rondom de mogelijkheid de rechterlijke macht verder te "Caribiseren".³⁸ De evaluatie biedt een geschikt moment ook de ontwikkelingen op dit vlak in kaart te brengen.

e. *Conclusie*

Gelet op het bovenstaande merkt de Afdeling in zijn algemeenheid op dat het belang van de consensusrijks wetten justitie voor een belangrijk deel gelegen is in het wettelijk waarborgen van de taken en bevoegdheden van justitiële instanties en van de rechtspositie van degenen die bij die instanties werkzaam zijn. Ook moet de wettelijke regeling de samenwerking tussen de landen op dit gebied garanderen. De evaluatie zou aanknopingspunten kunnen bieden voor de beantwoording van de vraag in hoeverre de consensusrijks wetten deze waarborgen ook daadwerkelijk bieden. Uit het vorenstaande blijkt dat een groot aantal thema's onderwerp van evaluatie zou kunnen zijn. De Afdeling wijst op het risico dat het evaluatieonderzoek - mede gelet op de korte termijn die is verstreken sinds de inwerkingtreding van de wetten - te omvangrijk wordt. Zij geeft daarom in overweging bij de vaststelling van de evaluatieopdracht een duidelijke selectie van evaluatiethema's te maken en daarmee de reikwijdte van deze eerste evaluatie in te perken. Naar het oordeel van de Afdeling zou een inventarisatie en analyse van de al gesignaleerde en nog te signaleren knelpunten bij de toepassing van de wetgeving in elk geval onderdeel van de evaluatie moeten zijn.

4. Raakvlakken met evaluatie Caribisch Nederland (BES-eilanden)

In de voorlichting over de evaluatie van de staatkundige structuur van de BES-eilanden heeft de Afdeling een paragraaf opgenomen over de raakvlakken tussen beide evaluaties. Opgemerkt is dat de keuze voor een onderzoek naar de gevolgen van de nieuwe staatkundige verhoudingen op de BES-eilanden als het gaat om het voorzieningenniveau met name op het gebied van veiligheid bruikbaar materiaal kan opleveren voor de beantwoording van de vraag naar de doeltreffendheid en de effecten van de consensusrijks wetten op dit terrein.

Daarnaast heeft de Afdeling twee opmerkingen gemaakt:

a. *Constitutioneel verschillende kaders*

Juist omdat de consensusrijks wetten fungeren in constitutioneel zulke verschillende kaders, namelijk die van land in het Koninkrijk respectievelijk van openbaar lichaam in het Nederlandse staatsbestel, is het van belang om in de evaluatie van de rijks wetten

³⁷ Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2008/09, 32 017 (R 1884), nr. 3.

³⁸ Nota naar aanleiding van het verslag aan de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2009/10, 32 017 (R 1884), nr. C, blz. 4).

na te gaan of de verschillen in constitutionele status van invloed zijn op de werking van de consensusrijkswetten.

b. Gemeenschappelijk Hof van Justitie en verschillende wetgevingen

Daarnaast is het van belang om te onderzoeken of de verschillende wetgevingen die in de landen en in de openbare lichamen gelden, bij de toepassing en interpretatie daarvan door het Gemeenschappelijk Hof van Justitie tot problemen aanleiding geeft. In de bestaande staatkundige verhoudingen dient het Gemeenschappelijk Hof recht te spreken vanuit vier verschillende wetgevingen: de Arubaanse, de Curaçaose, de Sint Maartense en de Nederlandse, wat betreft Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarbij verdient opmerking dat er enige mate van afstemming was beoogd op het terrein van het procesrecht en materieel recht tussen Curaçao en Sint Maarten, onder meer als gevolg van bestuurlijke afspraken.³⁹ Nagegaan zou kunnen worden in hoeverre die afspraken daadwerkelijk effect hebben gehad.

5. Positie Aruba

Zoals hierboven eerder opgemerkt is alleen de consensusrijkswet Gemeenschappelijk Hof van toepassing in Aruba. Dat betekent echter niet dat er op het terrein van Politie en OM geen enkele vorm van samenwerking bestaat tussen Aruba en de overige landen. Een dergelijke samenwerking bestond vóór de ontmanteling van het land Nederlandse Antillen en die samenwerking is nadien voortgezet. Bij de evaluatie zou aan de orde kunnen komen wat de regeling in de consensusrijkswetten heeft betekend voor de samenwerking op justitieel gebied tussen Aruba en de andere landen (Curaçao, Sint Maarten en Nederland voor de BES-eilanden).

De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,

³⁹ Vgl. de afspraak onder A12 en A13 uit de slotverklaring van 2 november 2006: "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 burgerlijke recht, inclusief het faillissementsrecht. Met betrekking tot de overige delen van het materiële recht wordt gestreefd naar concordantie". Overigens geldt op grond van artikel 39 van het Statuut het concordantiebeginsel hetgeen inhoudt dat de genoemde rechtsgebieden zoveel mogelijk op overeenkomstige wijze in het Koninkrijk worden geregeld. Voorts is een onderlinge regeling in voorbereiding met betrekking tot eenvormig procesrecht. Overigens schijnt Aruba te werken aan een herziening van de Landsverordening administratieve rechtspraak.

Bijlage

Overzicht van thema's die bij de evaluatie van de afzonderlijke consensusrijkswetten aan de orde kunnen komen

Rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving

- Het functioneren van de Raad voor de Rechtshandhaving, mede in het licht van de thema's die de afgelopen periode voorwerp zijn geweest van onderzoek door de Raad.
- De bruikbaarheid van de inspectierapporten.
- Kwaliteitsverandering naar aanleiding van overname aanbevelingen van de Raad
- Wijze waarop (het beheer van) de Raad is georganiseerd.

Rijkswet openbare ministeries

- De rol van de procureur-generaal. De uitvoering van zijn taken en bevoegdheden, zoals:
 - het opstellen van jaarplannen voor het parket in eerste aanleg,
 - de organisatie en bedrijfsvoering van de openbare ministeries,
 - onderzoek naar integriteitsschendingen en ambtsdelicten en
 - het toezicht op een behoorlijke opsporing en vervolging van strafbare feiten.
- Kwaliteit en de effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de landen:
 - Onderlinge inzetbaarheid van officieren van justitie.
 - De wijze waarop onderlinge verzoeken om rechtshulp worden behandeld.
- De werking van de aanwijzingsbevoegdheid zoals geregeld in artikel 13 van de Rijkswet.
- De rechtspositie van de leden van het openbaar ministerie, waarvoor artikel 26 van de Rijkswet nadere regelingen vraagt.
- De kwaliteit van het beleid ter bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit en zware en georganiseerde criminaliteit zoals de landen op grond van artikel 33, 34, 36 en 36a van de rijkswet voeren, alsmede de uitvoering daarvan.
- De kwaliteit van het personeelsbeleid en van de voorzieningen inzake werving en selectie van het OM.

Rijkswet Politie

- De organisatie en werking van het gezag en beheer over de drie politiekorpsen.
- De positie van de Minister van BZK als korpsbeheerder van het BES-politiekorps.
- Specifieke aandacht voor de werking van het BES-korps, omdat daar één politiekorps is gevormd voor drie eilanden die ver van elkaar af liggen en verschillen in grootte en problematiek.
- Het personeelsbeleid dat de landen op grond van artikel 7, 10, vierde lid, en 41 van de rijkswet voeren en het waarborgen van de vereiste kwaliteitscriteria.
- De inbedding van de werkzaamheden van het RST in de lokale korpsen van Curaçao, Sint-Maarten en Caribisch Nederland.
- De invulling van de krachtens artikel 43 van de rijkswet voorgeschreven landsverordening met een klachtenregeling.
- De werking van het integriteitsbeleid zoals dat is voorgeschreven op grond van artikel 45 van de rijkswet.

- De uitwisseling van politiegegevens tussen de landen en de invulling van de regeling over de wijze waarop deze gegevens worden verwerkt als bedoeld in artikel 39 van de wet.
- Het uitvoeren van de in de rijkswet voorgeschreven evaluaties van de onderzoeken van het politiekorps (artikel 8, vierde lid) en van de kwaliteit van de taakuitoefening, de resultaten en het beheer van het politiekorps (artikel 50).
- De invulling van de in de artikelen 36 en 37 van de rijkswet voorziene overleggen en afspraken tussen de korpschefs en de ministers van justitie.
- De invulling van het gezamenlijke politieonderwijs (artikelen 40 en 41 van de rijkswet).
- De samenwerking tussen de landen aangaande het delen van specifieke kennis en deskundigheid.
- De omvang van en de beschikbare capaciteit bij de politiekorpsen, dit in combinatie met de wijze van prioritering.

Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie

- De invulling van de in de artikelen 39 en 46 rijkswet beschreven regelingen betreffende de rechtspositie van rechterlijke ambtenaren (in opleiding).
- Het functioneren van het nieuw ingestelde bestuur van het Hof.
- Het functioneren van de Beheerraad.
- De bekostigingsregeling.
- De ontwikkelingen met betrekking tot het verder "Caribiseren" van de rechterlijke macht.