

Vergaderjaar 2008–2009

32 018 (R 1885)

Regeling van de inrichting, de organisatie en het beheer van de openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Saba en Sint Eustatius en de samenwerking daartussen (Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 11 maart 2009 en het nader rapport d.d. 6 juli 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 december 2008, no. 08.003695, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Justitie, mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet houdende regeling van de inrichting, de organisatie en het beheer van de openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de samenwerking daartussen (Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba), met memorie van toelichting.

Het voorstel van rijkswet is de uitwerking van de afspraken over de opsporing en vervolging van strafbare feiten en over grensoverschrijdende criminaliteit, neergelegd in de Slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten van 2 november 2006 (in het vervolg: de Slotverklaring). De Slotverklaring is ondertekend door de delegaties van Nederland, de Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten.

De minister van Justitie en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben de aandacht van de Raad van State van het Koninkrijk meer in het bijzonder gevraagd voor de volgende aspecten:

- a. de verenigbaarheid van de aanwijzingsbevoegdheid, als voorzien in artikel 14 van het voorstel, met in het bijzonder artikel 43 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden;*
- b. de keuze in artikel 14, vijfde lid, van het voorstel, om geen schorsende werking te verbinden aan het beroep door de procureur-generaal op de rechter in het geval de minister van oordeel is dat uitvoering van de gegeven aanwijzing geen uitstel duldt, maar de procureur-generaal van oordeel is dat deze in strijd is met het recht;*
- c. de aard (fatale termijn dan wel termijn van orde) van de in artikel 14, negende lid, van het voorstel bedoelde termijn, ook gezien onderdeel B, sub 10c, van de Slotverklaring van 2 november 2006 en*
- d. de keuze voor opneming in paragraaf 7 van de memorie van toelichting, in het bijzonder de rechtskracht van beschouwingen over de civielrechtelijke aansprakelijkheid voor schade die is geleden als gevolg van een aanwijzing op*

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van rijkswet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State van het Koninkrijk is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

grond van artikel 14 van het voorstel, in plaats van dit onderwerp te regelen in het voorstel zelf. Met name de vraag of burgers op grond hiervan met succes een beroep kunnen doen op de rechter tegenover Nederland, zonder expliciete regeling in de wet in geval van schade, veroorzaakt door het optreden van de minister van Justitie als lid van de rijksministerraad.

De Raad maakt opmerkingen over de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie als lid van de rijksministerraad, de noodzaak van de aanwijzingsbevoegdheid, de democratische verantwoording en de verhouding tussen het openbaar ministerie en de ministers van Justitie van de landen. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 december 2008, nr. 08.003695, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 maart 2009, nr. W03.08,0566/II/K, bied ik U hierbij aan.

De Raad geeft U in overweging het voorstel van rijkswet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en aan de Staten van de Nederlandse Antillen dan nadat met het advies van de Raad rekening is gehouden.

De opmerkingen van de Raad van State van het Koninkrijk worden hieronder besproken. Daarbij worden de volgorde en nummering van het advies van de Raad aangehouden.

1. De aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie als lid van de raad van ministers van het Koninkrijk, neergelegd in artikel 14 van het voorstel van rijkswet

a. Afspraken in de Slotverklaring

De Slotverklaring bevat, wat betreft de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie als lid van de raad van ministers van het Koninkrijk (in het vervolg: minister van Justitie van het Koninkrijk), de volgende afspraken (hoofdstuk I B., onderdeel 10):

a. De minister van Justitie is in zijn hoedanigheid als lid van de rijksministerraad bevoegd namens de rijksministerraad aan de procureur-generaal aanwijzingen te geven met het oog op de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Hieraan voorafgaand wordt overleg gevoerd met de regering van het betrokken land. Is dit niet mogelijk, dan wordt de betrokken regering zodra mogelijk geïnformeerd.

b. De hiervoor bedoelde bevoegdheid kan slechts worden uitgeoefend in het kader van de waarborgfunctie, bedoeld in artikel 43, tweede lid, van het Statuut.

c. De Rijksministerraad beraadslaagt en beslist binnen 60 dagen of de aanwijzing dient te vervallen.

d. In geval van handhaving van een algemene aanwijzing, wordt deze vervolgens omgezet in een algemene maatregel van rijksbestuur.

e. Het vorenstaande wordt verankerd in een consensusrijkswet.

b. Het voorgestelde artikel 14 en de redengeving in de toelichting

In het voorgestelde artikel 14 van het voorstel van rijkswet worden de afspraken uit de Slotverklaring als volgt uitgewerkt. Geregeld wordt dat de minister van Justitie van het Koninkrijk in het kader van artikel 43, tweede lid, van het Statuut namens de raad van ministers van het Koninkrijk aan de procureur-generaal algemene en bijzondere aanwijzingen kan geven met het oog op de opsporing en vervolging van strafbare feiten. De minister van Justitie van het Koninkrijk kan van die bevoegdheid uitsluitend gebruikmaken, indien dit noodzakelijk is om de fundamentele mensenrechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur, bedoeld in artikel 43, tweede lid, van het Statuut te waarborgen. De aanwijzing wordt schriftelijk gegeven. In geval van spoed kan de bijzondere aanwijzing mondeling worden gegeven. De procureur-generaal kan een bijzondere aanwijzing aan het Hof voorleggen ter toetsing aan het recht. Het voorleggen aan het Hof heeft schorsende werking, tenzij de minister van Justitie van het Koninkrijk van oordeel is dat de uit-

voering van de aanwijzing geen uitstel duldt. In dat geval kan de procureur-generaal beroep instellen bij het Hof dat binnen 48 uur uitspraak doet. Volgens de toelichting kan een aanwijzing op de voet van artikel 14 slechts betrekking hebben op de opsporing en vervolging van misdrijven die de rechtsorde ernstig ondermijnen, terwijl de bevoegde organen van het land geen redres bieden. Toegelicht wordt dat voor de vraag wanneer sprake is van misdrijven die de rechtsorde ernstig ondermijnen, de omvang van de aantasting van de belangen of het welzijn van individuen of van de samenleving als geheel van belang zijn. Aanwijzingen zijn alleen gerechtvaardigd indien zij noodzakelijk zijn om het doel te bereiken. Dat houdt in dat de aanwijzing proportioneel is en dat zij geschikt is om een zo spoedig mogelijk herstel van de normale toestand te bewerkstelligen. Daarom is het geven van aanwijzingen een laatste redmiddel, ofwel een ultimum remedium, aldus de toelichting.

c. De afspraken in de Slotverklaring in relatie tot de voorgestelde regeling De Raad constateert dat de aanwijzingsbevoegdheid op de voet van artikel 14 verschilt van de Slotverklaring, in die zin dat in de Slotverklaring niet expliciet het karakter van de aanwijzingen – algemeen en bijzonder – is bepaald, terwijl ook niet is voorzien dat de aanwijzing mondeling dan wel schriftelijk kan geschieden. Evenmin zijn in de Slotverklaring de regeling van de schorsende werking van het beroep op het Hof en de mogelijkheid van doorbreking daarvan door de minister van Justitie van het Koninkrijk opgenomen. De Raad is van oordeel dat in de toelichting op de noodzaak en wenselijkheid van deze nadere uitwerking, die aan de bevoegdheid een ingrijpender karakter verleent, uitgebreider dan thans is geschied, dient te worden ingegaan. Op deze onderwerpen wordt hierna ingegaan.

2. Noodzaak van de aanwijzingsbevoegdheid

a. Samenloop van toezichtmechanismen, afstemmingsproblematiek De Raad stelt voorop dat de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie van het Koninkrijk van zeer ingrijpende aard is; deze kan een vergaande inbreuk betekenen op het opsporings- en vervolgingsbeleid van de landen. Bij het toekennen van zulk een bevoegdheid dient grote terughoudendheid te worden betracht. Aan de redengeving en de voorwaarden voor de toepassing daarvan dienen dan ook zware eisen te worden gesteld. De Raad wijst in dat verband op de thans reeds bestaande en aanvullende toezichtmechanismen met betrekking tot opsporing en vervolging. De procureur-generaal wordt op grond van het voorgestelde artikel 6, derde lid, belast met toezicht op een behoorlijke opsporing en vervolging van strafbare feiten. In het voorgestelde artikel 12, tweede lid (ontleend aan artikel 66 van de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba), wordt geregeld dat de procureur-generaal, behoudens de bepalingen van strafvordering van het desbetreffende land, verplicht is op bevel van het Hof te vervolgen of te doen vervolgen. Het Hof kan een dergelijk bevel ambtshalve geven; het is niet afhankelijk van een klacht over niet-vervolging. Op deze wijze houdt het Hof toezicht op de vervolging en niet-vervolging van strafbare feiten. Deze taak wordt aan het Hof expliciet toegekend in artikel 18 van het voorstel van consensusrijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Los daarvan kan een belanghebbende bij het Hof op grond van artikel 15 van het Wetboek van Strafvordering Nederlandse Antillen (WvSvNA) een klacht indienen indien hij van mening is dat het openbaar ministerie ten onrechte niet overgaat tot vervolging. Daarnaast kunnen op de voet van het voorgestelde artikel 13 de landsministers (de minister van Justitie van Curaçao, de minister van Justitie van Sint Maarten en de minister van Justitie van Nederland voor Sint Eustatius, Bonaire en Saba) de procureur-generaal aanwijzingen geven betreffende de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Ten slotte kan de verdachte op grond van artikel 293 WvSvNA een bezwaarschrift tegen de dagvaarding indienen. De Raad is van oordeel dat het, tegen die achtergrond gezien, niet vanzelf spreekt dat de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie van het Koninkrijk een noodzakelijke aanvulling vormt op de beschreven toezichtmechanismen. In de toelichting wordt niet aangegeven waarom en in welke gevallen al deze mogelijkheden van redres in het land tekort zullen schieten en hoe de voorgestelde bevoegdheid in een situatie

waarin alle reeds bestaande vormen van toezicht op de opsporing en vervolging – in handen van de procureur-generaal, het Hof en de ministers van Justitie van de landen – hebben gefaald, nog effectief kan zijn.

De Raad wijst voorts op de niet geheel denkbeeldige situatie dat de door de landsminister aan de procureur-generaal gegeven aanwijzing doorkruist wordt door een aanwijzing van de minister van Justitie van het Koninkrijk, terwijl ook de omgekeerde situatie denkbaar is en daarnaast door het Hof het bevel kan worden gegeven een vervolging in te stellen dan wel voort te zetten. In de toelichting wordt op deze situaties en de daarmee samenhangende afstemmingsproblematiek, en de spanningen en onzekerheid die daaruit voort kunnen vloeien, niet ingegaan. De Raad adviseert het voorstel in het licht van het voorgaande nader te bezien.

b. Bijzondere naast de algemene aanwijzing

Indien de noodzaak van de aanwijzingsbevoegdheid als zodanig kan worden aangetoond, merkt de Raad nog het volgende op. Voorgesteld wordt de minister van Justitie van het Koninkrijk naast de bevoegdheid algemene aanwijzingen aan de procureur-generaal te geven ook de bevoegdheid toe te kennen bijzondere aanwijzingen te geven. Onderscheiden dient te worden tussen aanwijzingen die het door het openbaar ministerie te voeren beleid betreffen en aanwijzingen die aan het optreden van het openbaar ministerie in individuele strafzaken raken. De Raad mist in de toelichting een uiteenzetting over dit onderscheid, waarmee een verschillende intensiteit van ingrijpen in het opsporings- en vervolgingsbeleid van de bevoegde instanties van het desbetreffende land correspondeert. Ook wordt onvoldoende belicht dat in een situatie van feitelijk disfunctioneren van de vorenbedoelde toezichtmechanismen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid een voldoende daadwerkelijk effect valt te verwachten, afgezien van het negatieve symbolische signaal dat hiervan uitgaat.

Daarnaast merkt de Raad op dat de aanwijzingsbevoegdheid slechts kan worden uitgeoefend in het kader van de waarborgfunctie, bedoeld in artikel 43, tweede lid, van het Statuut. In die bepaling gaat het, algemeen geformuleerd, om het waarborgen van de beginselen van de democratische rechtsstaat. De Raad is van oordeel dat, gelet op de algemene strekking van genoemde bepaling en de daarin vermelde belangen, de toelichting onvoldoende inzichtelijk maakt dat daarin rechtvaardiging gevonden kan worden voor een bijzondere aanwijzingsbevoegdheid naast een algemene aanwijzingsbevoegdheid. In het bijzonder wordt niet uiteengezet waarom de waarborgfunctie niet toereikend verzekerd kan worden met gebruikmaking van uitsluitend de algemene aanwijzingsbevoegdheid. De Raad adviseert op deze onderwerpen in de toelichting nader in te gaan en de noodzaak en geëigendheid van de bijzondere, naast een algemene aanwijzingsbevoegdheid te heroverwegen.

3. Democratische verantwoording

Zoals is opgemerkt, is de aanwijzingsbevoegdheid een maatregel die diep kan ingrijpen in de bestaande toezichtstructuren in de desbetreffende landen. In de toelichting is een korte uiteenzetting te vinden over de democratische verantwoording ingeval van de aanwijzingsbevoegdheid gebruik wordt gemaakt. De Raad adviseert in de toelichting op dit onderwerp nader in te gaan en daarbij een onderscheid te maken tussen de algemene en de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid.

4. De relatie van de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid tot artikel 43 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

In de Slotverklaring is bepaald dat de afspraken omtrent de aanwijzingsbevoegdheid worden verankerd in een consensusrijkswet en dat wat betreft de uitoefening van de bevoegdheid aansluiting wordt gezocht bij de kaders en normen van de waarborgfunctie, neergelegd in artikel 43, tweede lid, van het Statuut.

De voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid is gebaseerd op artikel 38, tweede lid, van het Statuut. Die bepaling leent zich voor het treffen van nadere onderlinge regelingen op rijksniveau. Zij stelt geen beperkingen. Voor het coördineren van wetgeving stelt artikel 38 slechts één grens: de landen dienen bij hun wetgeving en bestuur de bepalingen van het Statuut in acht te nemen.¹ In het voorgestelde artikel 14 (met name in het tweede lid) wordt aansluiting gezocht bij de normen van artikel 43, tweede lid, van het Statuut. Bepaald

¹ Vergelijk Advies 50 jaar Raad van State van het Koninkrijk, punt 4f (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 IV, nr. 26).

wordt dat de minister van Justitie van het Koninkrijk van de aanwijzingsbevoegdheid uitsluitend gebruik kan maken, indien dit noodzakelijk is om de fundamentele mensenrechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur, bedoeld in artikel 43, tweede lid, van het Statuut te waarborgen. Paragraaf 4 van het Statuut, waarin artikel 43 is opgenomen, bevat de hoofdregels over de behartiging van eigen aangelegenheden door de landen van het Koninkrijk en bepalingen over de mogelijke toezichtinstrumenten daarbij.¹ In artikel 43, eerste lid, wordt de verantwoordelijkheid van de landen vooropgesteld, waar het gaat om de zorg voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur. Ook in de nieuwe constitutionele verhoudingen zullen deze rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur ingevolge het tweede lid van artikel 43 van het Statuut duurzaam gewaarborgd moeten zijn.² Dit vereiste betreft alle terreinen van wetgeving en bestuur op alle bestuursniveaus.³ Het Statuut draagt aan het Koninkrijk op die waarborgfunctie te vervullen. In de toelichting op het Statuut wordt benadrukt dat de mogelijkheid van ingrijpen vanwege het Koninkrijk moet bestaan, indien in de landen een toestand is ontstaan, welke in strijd is met de fundamentele mensenrechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur. Het Koninkrijk moet in die gevallen de geëigende maatregelen kunnen nemen.⁴ Naar het oordeel van de Raad verzetten de bepalingen van het Statuut in hun onderlinge samenhang gezien niet tegen de regeling van een aanwijzingsbevoegdheid op basis van een onderlinge regeling als bedoeld in artikel 38, tweede lid, van het Statuut, waarbij voor de nadere normering van die bevoegdheid nauw is aangesloten bij de eisen van artikel 43, tweede lid, van het Statuut. Daarbij neemt de Raad in aanmerking dat de regeling is getroffen met het oog op de bescherming van de zwaarwegende belangen die artikel 43, tweede lid, beoogt te beschermen.

Naar het oordeel van de Raad dienen echter de voorwaarden, grenzen en waarborgen voor de uitoefening van de aanwijzingsbevoegdheid als maatregel in het kader van artikel 43 van het Statuut zo nauwkeurig mogelijk in de consensusrijkswet (i.c. in het voorgestelde artikel 14) te worden opgenomen. De Raad adviseert de nadere beschrijving van de condities, die in de toelichting ten aanzien van de aanwijzingsbevoegdheid wordt gegeven⁵, in het voorstel zelf als normering op te nemen.

5. Enige bijzondere onderwerpen met betrekking tot de aanwijzingsbevoegdheid

a. Opsporing en vervolging

De aanwijzingsbevoegdheid kan betrekking hebben op zowel de opsporing als de vervolging van strafbare feiten. In de toelichting wordt bij de behandeling van de voorwaarden voor de aanwijzingsbevoegdheid noch bij de uitzetting van de gevallen waarin de aanwijzingsbevoegdheid mogelijk toegepast zal worden, onderscheid gemaakt tussen de opsporing en de vervolging. De Raad is van oordeel dat dit onderscheid in de onderbouwing van de aanwijzingsbevoegdheid niet gemist kan worden. Ingevolge het voorstel zal een aanwijzing immers betrekking kunnen hebben op zowel het al dan niet (verder) opsporen als op het al dan niet (verder) vervolgen. De Raad meent dat in de toelichting de onderscheiden fasen en de functie van de aanwijzing daarin, mede gezien tegen de achtergrond van de reeds bestaande toezichtmechanismen, onvoldoende worden uiteengezet. De Raad adviseert de toelichting op dat punt aan te vullen.

b. Schorsende werking van het beroep op het Hof; voorschriften van procesrecht

In het voorgestelde artikel 14, vijfde lid, wordt geregeld dat de procureur-generaal een bijzondere aanwijzing van de minister van Justitie namens de rijksministerraad binnen een week nadat de aanwijzing is gegeven aan het Gemeenschappelijk Hof kan voorleggen ter toetsing aan het recht. Het voorleggen van de aanwijzing aan het Hof schorst de aanwijzing, tenzij de minister van Justitie van het Koninkrijk van oordeel is dat uitvoering van de aanwijzing geen uitstel duldt; dit oordeel wordt gemotiveerd. De procureur-generaal kan in dat geval onmiddellijk beroep instellen op het Hof dat in dat geval binnen 48 uur uitspraak doet. In de toelichting wordt vermeld dat de

¹ Advies over het ontwerpbesluit houdende tijdelijke voorzieningen voor het toezicht op de begroting en de bedrijfsvoering van de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba van de Nederlandse Antillen (Besluit tijdelijk financieel toezicht BES) (bijvoegsel Staatscourant 11 december 2007, nr. 240).

² No.W04.06.02041/K/A Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State inzake de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk, punt 1.3. onder f. Bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 3.

³ C. Borman, Het Statuut voor het Koninkrijk, Deventer: Kluwer 2005, bladzijde 47.

⁴ De Toelichting op het Statuut vermeldt hieromtrent het volgende:

«De zorg voor de verwezenlijking in de landen van de fundamentele mensenrechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur is een taak van de landen. Het is echter in het belang van het Koninkrijk, dat deze taak inderdaad wordt vervuld. Het Koninkrijk moet de daarvoor geëigende maatregelen kunnen nemen, indien in een land deze rechten en vrijheden, deze rechtszekerheid en dit behoorlijk bestuur niet bestaan. Uiteraard moet bij de beoordeling van de deugdelijkheid van het bestuur volledig rekening te worden gehouden met de middelen, waarover het land beschikt. Het spreekt voorts vanzelf, dat niet het tekortschieten van enig landsorgaan alleen zulk een maatregel kan medebrengen. Slechts wanneer in het land zelf geen redres van een ontoelaatbare toestand mogelijk zou blijken, kan het nemen van een maatregel in overweging komen. Een uitputtende opsomming van de maatregelen, die in aanmerking kunnen komen, is niet te geven. De wijze, waarop moet worden gereageerd, hangt af van de omstandigheden. Slechts kan als algemeen beginsel worden gesteld, dat ingrijpen niet verder mag gaan dan de omstandigheden strikt noodzakelijk maken. Voorts dient het ingrijpen steeds gericht te zijn op zo spoedig mogelijk herstel van de normale toestand.»

Kamerstukken II 1953/1954, 3517, nr. 3, Toelichting op het Statuut, bladzijde 15. Vergelijk W.H. Van Helsdingen, Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden: wordingsgeschiedenis, commentaar en praktijk, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1957, bladzijde 482.

⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 7 getiteld «De aanwijzingsbevoegdheid van de raad van ministers van het Koninkrijk», onder Algemeen.

procureur-generaal tevens een voorlopige voorziening kan vragen. De Raad constateert dat deze laatstgenoemde mogelijkheid niet in het voorstel is opgenomen. Daarin dient te worden voorzien.

De Raad is niet overtuigd van de noodzaak om in het bijzondere geval dat de uitvoering van de aanwijzing geen uitstel duldt, geen van rechtswege schorsende werking aan het door de procureur-generaal ingestelde beroep op het Hof te verbinden. Gelet op het exceptionele en ingrijpende karakter van zulk een aanwijzing acht de Raad het enkele argument van spoedeisendheid niet toereikend, nu het Hof binnen zeer korte tijd zijn beslissing neemt.

Voorts constateert de Raad dat in de voorgestelde bepaling niet is geregeld volgens welk procesrecht het verzoek van de procureur-generaal door het Hof wordt behandeld. De Raad acht van belang dat adequate processuele voorzieningen worden getroffen, teneinde de procedurele positie van partijen met voldoende waarborgen te omkleden. Gelet op de verwevenheid van de aanwijzing met het strafrecht ligt aansluiting bij het strafprocesrecht van de landen in de rede. De Raad adviseert het voorstel aan te vullen met zulke procedurele voorschriften.

c. De bevoegdheidsverlening; de aard van de beslistermijn van de rijksministerraad

Het voorgestelde artikel 14, eerste lid, bepaalt dat de minister van Justitie de aanwijzing namens de rijksministerraad geeft. In het negende lid wordt geregeld dat de rijksministerraad binnen 60 dagen nadat de aanwijzing is gegeven, over de handhaving daarvan beslist.

De Raad merkt op dat zulk mandaat in dit geval niet voor de hand ligt, aangezien de rijksministerraad alsnog zelf over de handhaving van de aanwijzing beslist. De Raad adviseert het onderdeel «namens de raad van ministers van het Koninkrijk» in het eerste lid van het voorgestelde artikel 14 te vervangen door «als lid van de raad van ministers van het Koninkrijk». In de Slotverklaring zijn partijen overeengekomen dat «de rijksministerraad binnen zestig dagen beraadslaagt en beslist of de aanwijzing na deze termijn dient te vervallen».

De Raad is van oordeel dat, gelet op de bewoordingen van de Slotverklaring – met name het gewicht dat aan het daarin vermelde rechtsgevolg «vervallen» moet worden toegekend –, het ultimatum remedium-karakter van de aanwijzing en het belang van rechtszekerheid, de termijn van 60 dagen niet kan worden aangemerkt als een termijn van orde.

De Raad adviseert in het voorstel de rechtsgevolgen te regelen ingeval de rijksministerraad niet binnen de gestelde termijn over de aanwijzing beslist, dan wel binnen de termijn beslist tot niet handhaven van de aanwijzing.

d. Aansprakelijkheid voor schade ten gevolge van een aanwijzing

De minister van Justitie treedt bij het geven van een aanwijzing op als minister van Justitie van het Koninkrijk dat – naast de Staat der Nederlanden – de landen omvat. Als gevolg van optreden naar aanleiding van een dergelijke aanwijzing kan schade worden geleden door een burger, waarvoor de overheid onder bepaalde omstandigheden aansprakelijk kan worden gesteld. De landen hebben blijkens paragraaf 7 van de toelichting afgesproken dat, indien schade wordt geleden als gevolg van een aanwijzing van de minister van Justitie van het Koninkrijk, de Staat der Nederlanden daarvoor aansprakelijk is. Indien schade wordt geleden als gevolg van een landsaanwijzing, is het desbetreffende land aansprakelijk.

Aan de Raad is de vraag voorgelegd om in zijn advies in het bijzonder aandacht te besteden aan de rechtskracht van voornoemde passage in de toelichting in plaats van dit onderwerp te regelen in het wetsvoorstel zelf. De Raad merkt op dat aan een toelichting geen rechtskracht kan worden ontleend. De afspraak dat de aansprakelijkheid beperkt blijft tot de Staat der Nederlanden is geen geldend recht en dient derhalve om te gelden wettelijk te worden vastgelegd.

De Raad merkt voorts op dat de aanwijzing van de minister van Justitie van het Koninkrijk gebeurt namens het Koninkrijk. Het Koninkrijk, dat wordt gevormd door de Staat der Nederlanden de andere landen, heeft geen rechtspersoonlijkheid en geen vermogen. Niet het Koninkrijk, doch de Staat der Nederlanden en de landen tezamen kunnen in rechte worden aangesproken voor de geleden schade. De Raad adviseert het voorstel in deze zin aan te passen.

6. *Verhouding tussen het openbaar ministerie en de ministers van Justitie*
In de toelichting wordt vermeld dat de justitiële taken, met inbegrip van het vervolgingsbeleid, van elk van de landen vallen onder de verantwoordelijkheid van de onderscheiden ministers van Justitie. Om verantwoording af te kunnen leggen aan de eigen volksvertegenwoordiging, zal de verantwoordelijke minister volgens de toelichting in staat moeten zijn het openbaar ministerie aan te sturen. Ieder van de landen heeft een eigen openbaar ministerie dat onder leiding staat van een gezamenlijke procureur-generaal. De procureur-generaal dient drie ministers van Justitie; aan alle drie de ministers legt hij verantwoording af. De ministers van Justitie zijn ieder bevoegd de procureur-generaal algemene en bijzondere aanwijzingen te geven met betrekking tot de opsporing en vervolging van strafbare feiten in hun land. Dat de procureur-generaal leiding geeft aan verschillende openbare ministeries betekent dat rekening met elkaar zal moeten worden gehouden. De ministers van Justitie van de landen zullen afspraken moeten maken met elkaar en met de procureur-generaal over de omvang van de werkzaamheden per land en de omvang van de taken die ten behoeve van de drie landen gezamenlijk worden uitgeoefend. De inhoud van die afspraken en het toezicht op de naleving daarvan is onderwerp van parlementaire controle in het eigen land, aldus de toelichting. De Raad constateert dat in het voorstel niet is gekozen voor een onafhankelijk van de ministers van Justitie opererend openbaar ministerie. De ministers van Justitie van de landen kunnen door middel van het instrument van de aanwijzing aan de procureur-generaal in sterke mate de koers van het openbaar ministerie in algemene en bijzondere zin bepalen. De aansturing van de procureur-generaal door de onderscheiden ministers van Justitie kan ertoe leiden dat per land een ander vervolgingsbeleid wordt gevoerd, waardoor verschillen in bijvoorbeeld de straftoemeting kunnen ontstaan en de rechts-eenheid en rechtszekerheid in de landen in het gedrang kunnen komen. De Raad is van oordeel dat de eigenstandige positie van de procureur-generaal ten opzichte van de ministers van Justitie wat betreft de aansturing van de openbare ministeries, met name de zeggenschap over het te voeren opsporings- en vervolgingsbeleid, en daarmee de in het Koninkrijksverband wenselijk geachte harmonisatie in het opsporingsbeleid¹ in het voorstel onvoldoende is gewaarborgd. Het gevaar van een spanningsveld tussen de ministers van Justitie en de procureur-generaal en politieke beïnvloeding van het opsporings- en vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie is daardoor niet denkbeeldig. De Raad adviseert in de toelichting op vorenstaande problematiek in te gaan en een regeling te treffen voor de onderlinge afstemming van het beleid, waarbij in elk geval wordt bepaald dat het vervolgingsbeleid niet wordt vastgesteld dan nadat terzake overleg heeft plaatsgevonden tussen de ministers van Justitie.

1 tot en met 6.

De kritische kanttekeningen die de Raad plaatst bij de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie in zijn hoedanigheid van lid van de raad van ministers van het Koninkrijk zijn aanleiding geweest deze aanwijzingsbevoegdheid te heroverwegen en te bezien of het doel dat met deze bevoegdheid werd nagestreefd ook op andere wijze kan worden bereikt. De aanwijzingsbevoegdheid was in de eerste plaats bedoeld als extra waarborg voor voldoende afstand tussen lokale politiek en openbaar ministerie, hiertoe diende vooral de bevoegdheid bijzondere aanwijzingen te geven. Daarnaast werd met de aanwijzingsbevoegdheid beoogd voldoende afstemming tussen het opsporings- en vervolgingsbeleid in Curaçao, Sint Maarten en op Bonaire, Sint Eustatius en Saba te garanderen, hiertoe diende de bevoegdheid algemene aanwijzingen te geven. De heroverweging heeft ertoe geleid dat de aanwijzingsbevoegdheid is vervangen door enkele bepalingen die in onderling verband en in het licht van het voorstel als geheel bezien, een evenwichtige regeling bieden.

De heroverweging heeft ertoe geleid dat in het voorstel de volgende wijzigingen zijn aangebracht. De aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie als lid van de rijksministerraad is geschrapt. De regeling voor de aanwijzingsbevoegdheid van de ministers van Justitie van elk van de landen om aanwijzingen te geven over het opsporings- en vervolgingsbeleid in het eigen land (artikel 13 van het voorstel) is aangepast. Bepaald is dat de minister van Justitie het voornemen om een bijzondere aanwijzing te geven aan de procureur-generaal over de opsporing en vervolging van strafbare feiten in zijn

¹ Memorie van toelichting, bladzijde 2, tweede alinea.

land voorlegt aan het Gemeenschappelijk Hof van Justitie ter toetsing aan het recht. Indien het Hof oordeelt dat de voorgenomen aanwijzing in overeenstemming is met het recht, kan de minister de aanwijzing geven. De regeling dat de procureur-generaal een gegeven aanwijzing kan voorleggen aan het Hof en dat tegen de beslissing van het Hof beroep openstaat bij de Hoge Raad, is daarmee komen te vervallen. Door deze aanpassing kunnen de ministers van Justitie in individuele gevallen dus uitsluitend nog na een positief oordeel van de rechter over de rechtmatigheid een aanwijzing in een concreet geval geven. Aan het voorstel is ter versterking van de samenwerking tussen de landen op het terrein van opsporing en vervolging de verplichting toegevoegd van een jaarlijks overleg van de ministers van Justitie van de drie betrokken landen en de procureur-generaal waarin afspraken over het opsporings- en vervolgingsbeleid worden gemaakt. Verder is toegevoegd dat het beleid van de landen inzake de opsporing en vervolging van zware en georganiseerde criminaliteit onderling wordt afgestemd.

De voorgestelde wijzigingen versterken de positie van de gezamenlijke procureur-generaal. De afstand tussen de procureur-generaal en de lokale politiek wordt vergroot. Daarnaast dienen de ministers van Justitie van de betrokken landen verplicht samen te werken en ten behoeve van het functioneren van de PG hun beleid op elkaar af te stemmen. Zij bieden een voldoende alternatief voor de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie in zijn hoedanigheid van lid van de rijksministerraad. Daarbij is overwogen dat artikel 43, tweede lid, juncto artikel 51 van het Statuut voldoende mogelijkheden biedt om in het kader van de waarborgfunctie van het Koninkrijk zo nodig maatregelen te treffen.

7. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

7. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekening van de Raad is niet meer relevant door de in de artikelen 13 en 14 van het voorstel aangebrachte wijzigingen.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en aan de Staten van de Nederlandse Antillen dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba te zenden.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van het Koninkrijk
betreffende no. W03.08.0566/II/K met een redactionele kanttekening
die de Raad in overweging geeft.**

- In de artikelen 13 en 14 «beroep open op de Hoge Raad» vervangen door:
beroep in cassatie open.