

Vergaderjaar 2008–2009

32 020 (R 1887)

Regeling van de instelling, taken en bevoegdheden van de Raad voor de rechtshandhaving van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit voorstel regelt de instelling van de Raad voor de rechtshandhaving. De Raad is een interlandelijk orgaan van Curaçao, Sint Maarten en Nederland. De Raad wordt belast met de algemene inspectie op de effectiviteit en kwaliteit van verschillende diensten en instellingen die deel uitmaken van de justitiële keten in Curaçao, Sint Maarten en op Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de effectiviteit en kwaliteit van de justitiële samenwerking tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland voor zover het betreft Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Om praktische redenen is de inspectie van alle politietaken, dus zowel de justitiële taken als de taken met het oog op handhaving van de openbare orde, in handen gelegd van de Raad. Tevens biedt het voorstel de mogelijkheid dat elk van de landen de Raad belasten met advisering over de behandeling klachten over gedragingen van organisaties in de justitiële keten alsmede met het toezicht op de verwerking van politiegegevens.

Het voorstel vloeit voort uit de afspraken in de Slotverklaring van 2 november 2006 van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten. Hierin is onder andere afgesproken dat bij of krachtens een consensusrijkswet een Raad voor de rechtshandhaving zal worden ingesteld die de kwaliteit bewaakt van alle onderdelen van de justitiële keten (met uitzondering van het Hof) en de samenwerking tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland op justitieel terrein.

De regeringen van Nederland en de Nederlandse Antillen en de bestuurscolleges van Curaçao en Sint Maarten zijn het erover eens dat het belangrijk is dat de inspectie van de justitiële keten goed is geregeld. Rechtshandhaving en rechtspleging behoren tot de kerntaken van de overheid in de landen ter bescherming van de veiligheid van individuele burgers en van de samenleving als geheel. Hierbij kunnen voor de burgers ingrijpende middelen worden ingezet en maatregelen worden genomen. Het is belangrijk dat goed zicht bestaat op het functioneren van de organisaties

en instellingen die in relatief grote zelfstandigheid de middelen inzetten of maatregelen ten uitvoer brengen. Het is de bedoeling dat informatie wordt verkregen 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 bieden de verantwoordelijke ministers de mogelijkheid tijdig maatregelen te nemen ter verbetering van (onderdelen van) de justitiële keten als daarvoor aanleiding bestaat. De inspectie door de Raad voor de rechtshandhaving ondersteunt de ministeriële verantwoordelijkheid in elk van de landen.

Het regelen van een inspectietaak op justitiële diensten en instellingen is een autonome bevoegdheid van de landen. Er zijn echter redenen om deze taak gezamenlijk te regelen. In de Slotverklaring zijn verschillende afspraken gemaakt over samenwerking op het terrein van rechtspleging en rechtshandhaving, zoals de aanstelling van een gezamenlijke procureur-generaal, samenwerking bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, samenwerking tussen de politiekorpsen en het onderling ter beschikking stellen van detentiecapaciteit. Deze samenwerkingsvormen, de vorming van twee nieuwe landen in het Koninkrijk die elk moeten gaan voorzien in inspecties, alsmede de ten opzichte van het Europese deel van Nederland geïsoleerde ligging van Bonaire, Sint Eustatius en Saba maken het aantrekkelijk de inspectie onderling te regelen. Vanuit deze gedachte is in de Slotverklaring overeengekomen te voorzien in een interlandelijk inspectieorgaan. Conform afspraken in de Slotverklaring is ervoor gekozen de onderlinge regeling van de inspectie van de kwaliteit van de keten van rechtshandhaving neer te leggen in een zogenoemde consensusrijkswet op grond van artikel 38, tweede lid, van het Statuut.

Het vervolg van het algemeen deel van deze memorie is als volgt opgebouwd. In de paragrafen 2 en 3 wordt aandacht besteed aan de totstandkoming van het wetsvoorstel respectievelijk de taken van de Raad voor de rechtshandhaving. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de zelfstandige positie van de Raad. Paragraaf 5 behandelt de samenstelling van de Raad inclusief de wijze van benoeming van de leden. De samenstelling en organisatie van het secretariaat van de Raad worden toegelicht in paragraaf 6. Paragraaf 7 betreft de bevoegdheden van de Raad als inspecteur. Paragraaf 8 gaat in op de mogelijke rol van de Raad bij de behandeling van klachten. Paragraaf 9, 10 en 11 gaan over bekostiging en beheer, implementatie, respectievelijk evaluatie.

2. Totstandkoming van het wetsvoorstel

Een aantal belangrijke elementen van deze rijkswet vloeit voort uit de eerdergenoemde Slotverklaring waarin de instelling van de Raad bij consensusrijkswet en een aantal belangrijke aspecten zijn neergelegd, zoals de onafhankelijkheid van de Raad en de taak als bewaker van de kwaliteit van alle onderdelen van de keten van rechtshandhaving en van de samenwerking tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland op justitieel gebied. De eilandsraden van Sint Maarten en Curaçao hebben op 15 november 2006 respectievelijk op 6 juli 2007 ingestemd met de Slotverklaring.

Het onderhavige voorstel van rijkswet is voorbereid in de Projectgroep rechtspleging, rechtshandhaving en constitutionele zaken. Deze projectgroep is bij de Slotverklaring in het leven geroepen en belast met de voorbereiding van de uitvoering van de afspraken in de Slotverklaring over rechtshandhaving en rechtspleging. Deze ambtelijke projectgroep bestaat uit afgevaardigden van de Nederlandse Antillen, Sint Maarten, Curaçao en Nederland.

Op 29 april 2009 bracht de Raad van State van het Koninkrijk advies uit over het voorstel.

3. Taken van de Raad voor de rechtshandhaving

Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel regelt de instelling en taken van de Raad voor de rechtshandhaving. De Raad is belast met het bewaken van de kwaliteit van alle onderdelen van de justitiële keten (met uitzondering van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie) en de samenwerking tussen de landen op justitieel terrein. Elk van de landen kan de Raad belasten met het adviseren over de afhandeling van klachten bij bestuursorganen over de wijze waarop een organisatie als bedoeld in het eerste lid van artikel 3 zich heeft gedragen. Voorts kan elk van de landen de Raad belasten met het toezicht op de verwerking van politiegegevens. In artikel 3 van de Rijkswet worden de taken en de reikwijdte van de Raad vastgelegd. Hieronder worden de taken besproken.

Inspectie van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen c.a., reclassering en slachtofferzorg

De Raad is in Curaçao, Sint Maarten en op Bonaire, Sint Eustatius en Saba belast met de algemene inspectie op gevangenis en andere instellingen en inrichtingen waar vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende maatregelen ten uitvoer worden gelegd, zoals instellingen voor TBS en vreemdelingenbewaring. De inspectietaken strekken zich uit tot instellingen voor volwassenen, kinderen en jeugdigen met betrekking tot strafrechtelijke maatregelen. Ook is de Raad belast met inspectie van de reclassering en de slachtofferzorg.

De inspectie van de politie en het openbaar ministerie

Verder is de Raad belast met de inspectie van de politie en het openbaar ministerie. De afspraken in de Slotverklaring zien met betrekking tot de politie uitsluitend op de justitiële politie. Het heeft echter de voorkeur de inspectie van de politie niet te splitsen in de inspectie van de justitiële taken en die van de overige taken van de politie omdat deze taken in de praktijk niet altijd goed zijn te scheiden. Bovendien heeft het de voorkeur als een organisatie met slechts één inspectiedienst te maken heeft. In Curaçao en Sint Maarten berust het gezag over de politie bij de minister van Justitie en de procureur-generaal (die functioneert onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie), waarbij de minister van Justitie korpsbeheerder is. In Nederland is er sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie. Voor zover de Raad inspectietaken ten opzichte van de politie en de opleiding van de politie op Bonaire, Sint Eustatius en Saba uitoefent is de verdeling in verantwoordelijkheid tussen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van Nederland en de minister van Justitie van Nederland op overeenkomstige wijze als voor het Europese deel van Nederland geregeld.

De inspectie van de Raad is beperkt tot algemene aspecten. Hierbij is het van belang rekening te houden met de specifieke positie van het openbaar ministerie in de landen. Voor een uitvoerige toelichting op de positie van het openbaar ministerie in de landen wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het voorstel van Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hier wordt volstaan met het volgende. Het openbaar ministerie in de landen oefent zijn bevoegdheden uit onder verantwoordelijkheid van de ministers van Justitie van de landen, maar neemt wel een bijzondere positie in ten opzichte van deze ministers. Deze bijzondere positie hangt vooral samen met de relatie van het openbaar ministerie tot de rechter. Het Gemeen-

schappelijk Hof van Justitie van de landen houdt evenals nu het geval is toezicht op een behoorlijke vervolging van strafbare feiten en kan ambtshalve een opdracht tot vervolging geven. Het optreden van het openbaar ministerie in individuele strafzaken toetst de rechter bij de behandeling van die zaak. Er is in die zin dus reeds sprake van controle op het openbaar ministerie.

Toch bestaat er in de nieuwe landen behoefte aan extern georganiseerde inspectie op de kwaliteit van het openbaar ministerie. De manier waarop het openbaar ministerie zijn taken uitoefent is van groot belang voor de veiligheid van en het veiligheidsgevoel bij burgers en het vertrouwen dat burgers in het openbaar ministerie hebben. Om te waarborgen dat er op het niveau van de verantwoordelijke ministers voldoende inzicht bestaat in de taakuitvoering, de resultaten en het beheer van het openbaar ministerie, en met behoud van de nodige terughoudendheid van de minister van Justitie zelf, strekt de Raad zich uit tot het openbaar ministerie.

Bij de inspectie op het openbaar ministerie en de politie ligt de focus van de Raad op de vraag of het beleid goed wordt vertaald naar de praktijk en of de uitvoering effectief is.

Hierbij kan met name worden gedacht aan de mate waarin het openbaar ministerie het algemene vervolgingsbeleid dat de drie landen ieder afzonderlijk vaststellen, tot uitvoering brengt.

Bij de inspectie op de kwaliteit van de samenwerking van de openbare ministeries en politie van de landen moet worden gedacht aan de samenwerking door middel van de onderlinge rechtshulp en het inzetten van elkaars officieren van justitie en politiepersoneel bij vervolging en opsporing van strafbare feiten.

De Raad beziet de effectiviteit van de organisaties, de kwaliteit van de taakuitvoering en het beheer. De inspectie heeft dus nadrukkelijk geen betrekking op individuele gevallen. Een onderdeel van de kwaliteit van de taakuitvoering is het naleven van wet- en regelgeving die bij de uitvoering van deze taken gelden. Onder wet- en regelgeving is uiteraard ook begrepen de internationale regelgeving die in de landen van toepassing is. Per land kan de toepasselijke wet- en regelgeving verschillen. Daarom is het van belang dat de Raad en zijn secretariaat goed zijn geworteld in de drie betrokken landen. Dit komt in de paragrafen 4 en 5 nader aan de orde.

In de landen ziet de Raad ook toe op de kwaliteit van de politieopleiding. Een kwalitatief goede opleiding is een voorwaarde voor een kwalitatief goede politie.

De inspectie van de justitiële samenwerking tussen de landen

In de inleiding is al aangegeven dat op justitieel terrein verschillende samenwerkingsafspraken zijn gemaakt. Voorbeelden hiervan zijn de samenwerking tussen de drie politiekorpsen, de samenwerking bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, de onderlinge uitwisseling van detentiecapaciteit en de Kustwacht. De Raad ziet toe op de effectiviteit en de kwaliteit van deze samenwerkingsvormen tussen de landen. De inspectie van de Kustwacht door de Raad is beperkt tot inspectie van de justitiële taken van de Kustwacht, uitgeoefend in de wateren van Curaçao, Sint Maarten en Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het toezicht van de Raad op de Kustwacht is gebaseerd op het derde lid van artikel 3 en heeft dan ook uitsluitend betrekking op de effectiviteit en de kwaliteit van de uitvoering van de justitiële taken van de Kustwacht en niet op het beheer.

Inspectierapporten van de Raad over justitiële samenwerking kunnen aanleiding zijn tussentijds samenwerkingsvormen aan te passen, te beëindigen of juist te intensiveren. Tevens kunnen de rapportages een rol spelen bij de overeengekomen evaluatie van de afspraken in de Slotverklaring na vijf jaar.

Aard van de inspectie

Hiervoor is reeds opgemerkt dat de inspectietaken algemeen van aard zijn. De Raad heeft met andere woorden geen bemoeienis met individuele opsporingsonderzoeken of vervolging in strafzaken. De controle hierop is zoals hiervoor is uiteengezet op andere wijze geregeld. Wel kan de Raad onderzoek doen naar een reeks van strafzaken om inzicht te krijgen in een trend.

Meer in het algemeen geldt dat de inspectie van de Raad een aanvulling vormt op andere vormen van controle op diensten en instellingen in de keten van rechtshandhaving en rechtspleging. Zo leggen de diensten en instellingen zelf verantwoording af door middel van de jaarstukken. Daarnaast oefenen de parlementen van de landen hun controlebevoegdheden uit, daartoe al dan niet uitgedaagd door bepaalde gebeurtenissen of signalen die zij van verschillende kanten kunnen ontvangen. Hierbij kan de Ombudsman of ombudsfunctie in de landen een belangrijke signalerende rol spelen. Ook rechterlijke uitspraken of rapportages van internationale organisaties kunnen een beeld geven van het functioneren van de rechtshandavingketen.

De Raad vult deze mechanismen aan. De Raad kan ervoor zorgen dat er goede en onafhankelijke informatie beschikbaar komt over de kwaliteit van de rechtshandhaving in Curaçao en Sint Maarten en op Bonaire, Sint Eustatius en Saba in het algemeen. De feitelijke situatie kennen en onder ogen zien is een vereiste voor een goede aansturing door de verantwoordelijke ministers. Bovendien kan een terzake kundige inspectie bijdragen aan het vertrouwen van burgers in de rechtshandhaving. De inspectie is dus niet exclusief een instrument voor de ministers om hun verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, maar het vervult evenzeer een maatschappelijke functie. Daarenboven biedt de inspectie door de Raad de desbetreffende instellingen en diensten zelf inzicht in de kwaliteit waarmee de taken worden verricht, zodat zij verbeterpunten ter hand kunnen nemen.

De Raad is er om te signaleren en te beoordelen. Bijsturen van beleid en ontwikkelen van nieuw beleid of eventueel zelfs ingrijpen in de dienst of instelling of samenwerkingsafspraken herzien is voorbehouden aan de verantwoordelijke ministers.

Klachtbehandeling

Artikel 3, vierde lid, biedt de landen de mogelijkheid de Raad bij wet in formele zin te belasten met de advisering over klachten aangaande gedragingen door organisaties die de Raad inspecteert. In Curaçao en Sint Maarten kan deze taak worden toegekend bij landsverordening, in Nederland bij wet. Deze mogelijke taak van de Raad betreft de advisering bij de zogenoemde interne klachtbehandeling, dat wil zeggen de behandeling van de klacht door het bevoegde bestuursorgaan – doorgaans de minister – zelf. Indien voor deze mogelijkheid wordt gekozen is hoofdstuk 5 van het onderhavige voorstel van rijkswet van toepassing. Zie hierover paragraaf 8. Door het creëren van de mogelijkheid van advisering bij de behandeling van klachten door de Raad wordt uitvoering gegeven aan de afspraak in de Slotverklaring inzake klachtbehandeling door de Raad.

4. Positie van de Raad voor de rechtshandhaving in de landen

Zelfstandige organisatie van de Raad

Om goed te kunnen functioneren is het belangrijk dat de Raad voor de rechtshandhaving zonder beïnvloeding van de te inspecteren organisatie, voor de verantwoordelijke minister of anderen objectief feitenonderzoek moet kunnen uitvoeren en op basis daarvan tot een oordeel moet kunnen komen. Met name de inhoudelijke onafhankelijkheid ten opzichte van de ministers van Justitie (en wat Nederland betreft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het toezicht op de politie en de opleiding van de politie) verdient bijzondere aandacht. Het feitelijke oordeel van de Raad mag niet door politieke bemoeienis worden beïnvloed. Daarom is geregeld dat een eventuele aanwijzing van de ministers geen betrekking kan hebben op de te hanteren methodiek, de oordeelsvorming van de Raad en zijn onderzoeksrapport (artikel 4, tweede lid).

Daarnaast is om de onafhankelijkheid van de Raad te waarborgen de Raad bevoegd om (mede) zelf te bepalen welke onderzoeken hij uitvoert, zijn limitatieve ontslaggronden in het voorstel opgenomen en zijn rapportages van de Raad zoveel mogelijk openbaar.

De zelfstandige positie van de Raad is voorts geregeld door de Raad extern te organiseren, dat wil zeggen dat de Raad niet functioneel is ondergebracht bij bijvoorbeeld een ministerie in één van de landen. De Raad is een zelfstandige organisatie met een eigen begroting die in elk van de deelnemende landen gevestigd is.

Professionaliteit

Een professionele oordeelsvorming van de inspecteur is nodig om een bijdrage te leveren aan het vertrouwen in het functioneren van het openbaar bestuur en voor voldoende gezag ook ten opzichte van degenen die worden geïnspecteerd. Dit impliceert dat de Raad voldoende afstand tot het veld moet hebben. Ook dit is een reden de Raad een zelfstandige positie toe te kennen. Professionaliteit impliceert tevens dat de leden uitsluitend op grond van hun deskundigheid worden benoemd. Hierop wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

Transparantie

Professionaliteit en transparantie moeten vooral tot uiting komen in het feitelijk handelen van de Raad. Het is belangrijk dat de Raad uitlegt wat hij doet. Daarvoor biedt het wettelijke kader diverse aanknopingspunten. De Raad dient een protocol voor zijn werkwijze op te stellen. Hierin komen zaken aan de orde als de aankondiging van inspecties, de wederhoorprocedure die voorafgaat aan een inspectierapport en de wijze waarop de Raad zijn rapportages openbaar maakt. Het protocol wordt gepubliceerd op de website van de Raad.

Aan transparantie draagt voorts bij de regeling van melding en publicatie van nevenfuncties.

Ten slotte zij in dit verband gewezen op het voorschrift dat de rapportages van de Raad op initiatief van de Raad in beginsel openbaar zijn. In paragraaf 7 komt dit nader aan de orde.

5. Samenstelling van de Raad

De Raad bestaat uit drie leden die bij koninklijk besluit op grond van hun deskundigheid worden benoemd. Het gaat om deskundigheid die nodig is voor de uitoefening van de taken van de Raad. Het kan gaan om een deskundigheid met betrekking tot het uitvoeren van inspecties en de rapportage daarover, maar het kan ook gaan om deskundigheid inzake de organisatie van instellingen waar straffen of maatregelen ten uitvoer worden gelegd, de justitiële samenwerking of het opsporings- en vervolgingsbeleid. Het is wenselijk dat de leden van de Raad verschillende deskundigheden hebben. Zij vullen elkaar dan aan. Van belang is met name dat de Raad geen politiek orgaan is, maar wel gevoel heeft voor bestuurlijke verhoudingen. Door met argumenten onderbouwde rapportages aan de ministers gebaseerd op onbevooroordeelde waarnemingen wint de Raad aan gezag en groeit er vertrouwen in door de Raad gegeven adviezen.

Het is dan ook van belang dat reeds bij de benoeming maar ook daarna rekening wordt gehouden met eventuele nevenfuncties. Er moet vertrouwen zijn in de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de leden van de Raad. Nevenfuncties moeten daarom worden gemeld bij de ministers en openbaargemaakt. Het niet melden van een nevenfunctie kan betekenen dat een ernstig nadeel wordt toegebracht aan het in het lid van de Raad gestelde vertrouwen en kan reden zijn voor schorsing of ontslag.

De verantwoordelijke minister van elk van de landen doet een voorstel voor benoeming van één van de leden. Zij doen dat steeds in overeenstemming met de verantwoordelijke ministers van de andere landen. De landen gezamenlijk zijn ervoor verantwoordelijk dat de samenstelling van de Raad zodanig is dat deze naar behoren kan functioneren. De leden worden, zoals in de Slotverklaring is afgesproken, benoemd bij koninklijk besluit. De besluiten worden voorbereid in de raad van ministers van het Koninkrijk. Het voorzitterschap rouleert tussen de leden. Zij wisselen elkaar jaarlijks af.

Het voorstel voorziet met het oog op de onafhankelijke positie van de Raad in een limitatieve opsomming van gronden voor schorsing en ontslag. Een voorstel voor schorsing en ontslag moet afkomstig zijn van de ministers gezamenlijk. Het staat elk van de ministers die meent dat een lid voor schorsing of ontslag in aanmerking komt, terwijl hij de andere ministers daarvan niet kan overtuigen vrij de kwestie in de raad van ministers van het Koninkrijk aan de orde te (laten) stellen.

6. Ondersteuning van de Raad

De Raad beschikt voor zijn ondersteuning over een secretariaat. Het secretariaat beschikt in alle landen over een secretaris. De secretarissen en de overige leden van het secretariaat kunnen door de Raad worden belast met inspectiewerkzaamheden. De Raad kan daarvoor echter ook gebruik maken van deskundigen. Het voorstel bepaalt dat hieronder in ieder geval ter zake kundige inspectiediensten van de landen worden begrepen. Voorgescreven wordt dat voor inspecties op Bonaire, Sint Eustatius en Saba gebruik gemaakt moet worden van deskundige inspectiediensten van Nederland. De inspecties worden wel uitgevoerd onder gezag en verantwoordelijkheid van de Raad voor de rechtshandhaving.

In praktijk zal moeten worden gezien wat een optimale omvang van het secretariaat is.

De Raad benoemt, schorst en ontslaat de secretarissen en overige leden van het secretariaat. Op de leden van het secretariaat zijn de rechtspositio-

nele regels van toepassing die gelden in het land van de standplaats met dien verstande dat de Raad en niet de minister individuele besluiten neemt met betrekking tot de rechtspositie van leden van het secretariaat. De Raad is dus het bevoegd gezag van het secretariaat.

De leden van de Raad zijn in gezamenlijkheid verantwoordelijk voor de besluitvorming over benoeming, schorsing en ontslag en andere rechtspositionele besluiten. De leden van het secretariaat zijn slechts verantwoordig schuldig aan de Raad. Niet aan individuele leden van de Raad, maar aan het orgaan als zodanig. Hoewel de overige leden van het secretariaat voor de dagelijkse werkzaamheden verantwoording afleggen bij de secretaris van hun standplaats staan ook zij onder het gezag van de Raad als zodanig. Zij zijn in alle landen inzetbaar.

Met deze rechtspositie van de secretarissen en het overige personeel van het secretariaat is een onafhankelijke positie van de ondersteuning van de Raad verzekerd.

7. Inspectie door de Raad

Bevoegdheden van de Raad

De Raad kan uit eigen beweging en op verzoek van één van de ministers van Justitie of de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een onderzoek instellen.

De inspectie door de Raad kan alleen effectief zijn als de Raad over bevoegdheden beschikt die hem in staat stellen de hem opgedragen taak daadwerkelijk te vervullen. Daartoe is de Raad een aantal bevoegdheden toegekend die in het algemeen aan toezichthouders toekomen. Het betreft de bevoegdheid plaatsen te betreden, inlichtingen te vorderen, zakelijke bescheiden en gegevens in te zien, kopieën te maken van die bescheiden en gegevens, inzage in een identiteitsbewijs te vragen en onderzoek van vervoermiddelen en de lading van vervoermiddelen. De bevoegdheid plaatsen te betreden is beperkt tot terreinen en gebouwen van de te inspecteren organisaties.

De Raad maakt van deze bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs nodig is. Dit is een specifieke uitwerking van het evenredigheidsbeginsel. Dit houdt onder meer in dat een bevoegdheid slechts wordt uitgeoefend wanneer de aard van het voorschrift waarop wordt toegezien met zich meebrengt dat de bevoegdheid uitgeoefend moet kunnen worden.

In verband hiermee kan de Raad bepalen welke leden van de Raad, medewerkers van het secretariaat en deskundigen van inspectiediensten, deze bevoegdheden namens de Raad uit kunnen oefenen. Niet elk lid van het secretariaat of iedere in te schakelen deskundige zal per definitie over elke bevoegdheid behoeven te beschikken. Uitgangspunt is dat de te verstrekken bevoegdheden evenredig zijn aan de uit te oefenen taak en op de minst belastende wijze worden uitgeoefend. Indien een functionaris slechts over een gedeelte van de aan de Raad toegekende bevoegdheden behoeft te beschikken wordt daarmee volstaan.

De bevoegdheden van de Raad een voertuig te doorzoeken of naar een aangewezen plaats over te brengen is beperkt tot vervoermiddelen met betrekking waartoe de Raad een inspectietaak heeft, zoals politieauto's. De wijze van stilstaan, wordt bij reglement vastgesteld.

Ook de bevoegdheid van de Raad om gebouwen te betreden is beperkt. Het gaat om gebouwen van de organisaties die onder de algemene

inspectietaak vallen. De Raad is geen bevoegdheid verleend om een woning te betreden. De Raad heeft ook geen bevoegdheid voor het nemen van monsters. Gezien de aard van de inspectie door de Raad, namelijk de inspectie van publiekrechtelijke organisaties, mag worden aangenomen dat er niet snel behoefte bestaat aan deze bevoegdheden. Gelet op het uitgangspunt dat de te verstrekken bevoegdheden evenredig moeten zijn aan de uit te oefenen taak zijn deze bevoegdheden niet in het wetsvoorstel opgenomen.

Jaarplan

De werkzaamheden van de Raad worden opgenomen in een jaarplan, dat moet worden goedgekeurd door de verantwoordelijke ministers. Daarin wordt per land aangegeven hoeveel en welke inspecties worden gehouden. Ook kan in dit plan worden aangegeven welke deskundigen bij de inspectie zullen worden betrokken. Daarbij ruimt de Raad in zijn werkplan tijd in voor onaangekondigde inspecties en geeft hij aan in hoeverre onaangekondigde inspecties onderdeel zullen zijn van zijn werkwijze. In het werkplan kan de Raad aangeven onder welke omstandigheden een onaangekondigde inspectie in het belang van het onderzoek wenselijk wordt geacht.

Rapportages van de Raad

De Raad maakt van iedere inspectie een rapportage waarin een beschrijving wordt gegeven van het inspectieonderzoek, het beeld dat daaruit rijst, het oordeel van de Raad daarover en eventuele aanbevelingen om maatregelen te nemen.

Voordat de Raad een rapport uitbrengt, stelt hij eerst de betrokken instantie en daarna de minister in de gelegenheid op zijn bevindingen te reageren. Deze reacties kunnen uiteraard aanleiding zijn tot wijziging van het rapport, bijvoorbeeld omdat de Raad gewezen wordt op feitelijke onjuistheden of omdat de minister nog aandacht vraagt voor bepaalde aspecten. De reactie van de minister in deze fase kan in beginsel geen betrekking hebben op het oordeel van de Raad.

Na ontvangst van een definitief rapport stelt de minister een reactie op en zendt hij het rapport met zijn reactie aan het parlement van het desbetreffende land. Hij zal hierin ingaan op de bevindingen en aanbevelingen van de Raad. De rapportages geven het parlement inzicht in het functioneren van de keten van rechtshandhaving. Zij kunnen een aanknopingspunt bieden de minister daarover ter verantwoording te roepen.

De hoofdzaak van het werk van de Raad bestaat uit het onderzoeken van en rapporteren over individuele instellingen en diensten en afzonderlijke thema's. Daaruit ontstaat gaandeweg ook een meer algemeen beeld. Ieder jaar brengt de Raad een verslag uit over de staat van de rechtshandhaving in Curaçao, in Sint Maarten en op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit verslag biedt de mogelijkheid die bevindingen van de Raad op schrift te stellen die de afzonderlijke inspecties ontstijgen.

Informeren van parlementen en raad van ministers van het Koninkrijk

Zoals al is aangegeven zendt de betrokken minister een aan hem uitgebracht inspectierapport aan de Staten van zijn land respectievelijk de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Hij laat dit vergezeld gaan van zijn reactie.

Het jaarlijkse verslag over de staat van de rechtshandhaving in een land zendt de Raad rechtstreeks aan de Staten of de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Daarnaast kan de Raad zich onder omstandigheden rechtstreeks tot de Staten van Curaçao of Sint Maarten of de Staten-Generaal wenden. Dit is aan de orde indien een minister stelselmatig geen gevolg geeft aan de aanbevelingen van de Raad. Het contact met de Raad kan leiden tot het ter verantwoording roepen van de minister door het vertegenwoordigende orgaan. De minister blijft verantwoordelijk voor het al dan niet nemen van maatregelen. Hem dient het vertegenwoordigende orgaan daarop aan te spreken. De Raad kan uitsluitend onderzoek doen, daarover een oordeel geven en aanbevelingen doen aan de minister. De bevoegdheid zich rechtstreeks te wenden tot het vertegenwoordigende orgaan is een stok achter de deur voor de verantwoordelijke ministers om gevolg te geven aan de resultaten van de inspectie.

Zoals is afgesproken in de Slotverklaring kan de Raad ook zelf rechtstreeks de raad van ministers van het Koninkrijk benaderen indien zijn aanbevelingen stelselmatig niet worden opgevolgd. Dit kan voor de raad van ministers van het Koninkrijk aanleiding zijn aandacht te vragen voor de kwestie bij het land dat het aangaat. Uitgangspunt blijft uiteraard dat elk van de landen zelf verantwoordelijk is voor een behoorlijke rechtshandhaving en zelf de maatregelen neemt die nodig zijn om een behoorlijk niveau van rechtshandhaving te garanderen.

8. De mogelijke rol van de Raad bij de behandeling van klachten

In de Slotverklaring is neergelegd dat de Raad voor de rechtshandhaving een rol kan spelen bij de behandeling van klachten.

Vanwege de ingrijpendheid van een contact tussen burgers en bijvoorbeeld de politie kan het wenselijk zijn een externe instantie te betrekken bij de behandeling van klachten over de politie, ook in de fase dat de klacht nog bij de politie zelf rust.

In het voorstel is de taak van Raad bij de behandeling van klachten beperkt tot het intern klachtrecht waarbij Curaçao, Sint Maarten en Nederland zelf beoordelen of het wenselijk is de Raad in te schakelen bij de interne klachtbehandeling. De landen kunnen zelf bezien wat de relatie is van de Raad ten opzichte van bijvoorbeeld bestaande commissies van toezicht in gevangenissen of specifieke regels voor de behandeling van klachten.

Indien gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid de Raad de bevoegdheid toe te kennen te adviseren over klachten, dan gelden daarvoor enkele regels om te voorkomen dat de (kleine) Raad met verschillende op de Raad toepasselijke regels te maken heeft.

Indien toepassing wordt gegeven aan artikel 3, vierde lid, dan heeft de Raad tot taak de klacht te onderzoeken en daarover te rapporteren aan het bestuursorgaan. Het horen van de klager en van degene over wiens gedraging wordt geklaagd maakt deel uit van het onderzoek door de Raad. Het rapport bevat een advies, het verslag van het horen en eventuele aanbevelingen. Afwijking van het advies is slechts gemotiveerd mogelijk. Het bestuursorgaan beslist zelf over de afdoening van een klacht. Daarna kan, afhankelijk van de regeling in het desbetreffende land, de mogelijkheid van klachtbehandeling door een algemeen, onafhankelijk orgaan voor het onderzoek van klachten (ombudsfunctie) bestaan.

9. Bekostiging en beheer

De Raad heeft eigen rechtspersoonlijkheid en een eigen beheersregime. Het voorstel van rijkswet bevat een aantal bepalingen met betrekking tot de begroting, het jaarplan en de jaarrekening. Aldus is gewaarborgd dat het toezicht op het beheer en de exploitatie aan vereisten van openbaarheid, kenbaarheid en transparantie voldoet. Dit stelt de ministers in staat daarover aan de vertegenwoordigende organen van de landen verantwoording af te leggen.

De kosten van de Raad worden bestreden uit een bijdrage door de landen. De landen betalen in beginsel de kosten van de inspectie in het eigen land. De overheadkosten delen zij. Uitgangspunt is dat de Raad slechts vermogen vormt door reserveringen en afschrijvingen voor zover dit past bij een bedrijfseconomisch verantwoord beheer.

10. Evaluatie

In de Slotverklaring is afgesproken dat de nieuwe staatkundige structuur vijf jaar na haar inwerkingtreding zal worden geëvalueerd. Dit voorstel voor een Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving hangt direct samen met die nieuwe structuur. Voorzien is daarom in een evaluatiebepaling. Bij de evaluatie worden de parlementen van de drie landen betrokken.

De evaluatie kan aanleiding geven tot wijziging van de rijkswet. De wijziging gebeurt op dezelfde wijze als de totstandkoming van een rijkswet op grond van artikel 38, tweede lid, van het Statuut. Dat betekent dat de regeringen van de landen over een wijziging consensus moeten bereiken. Een wijziging wordt neergelegd in een voorstel tot wijziging van deze rijkswet.

Artikel 43, tweede lid, voorziet in de mogelijkheid van beëindiging van deze rijkswet in onderlinge overeenstemming naar aanleiding van de evaluatie. Indien hiertoe wordt besloten, kan beëindiging uitsluitend door intrekking van de rijkswet geschieden. Indien twee van de drie landen wel samen verder willen dan is het mogelijk de rijkswet zodanig te wijzigen dat ze nog slechts betrekking heeft op die twee landen.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

De definitie van het begrip bestuursorgaan in het eerste lid, onderdeel a, is zodanig dat men daar in elk van de landen mee uit de voeten kan. In het eerste lid, onderdelen e, f en g zijn definities gegeven met betrekking tot het begrip Onze Minister. De reden hiertoe is buiten twijfel te stellen wanneer de minister van Justitie van Curaçao, de minister van Justitie van Sint Maarten of een Nederlandse minister individueel of gezamenlijk bevoegd zijn. Dit is met name van belang voor de rapportage door de Raad. In het geval de Raad een inspectierapport heeft opgesteld is alleen de minister van het land waarop het rapport betrekking heeft bevoegd. In verband daarmee is het begrip Onze betrokken Minister in het eerste lid, onderdeel f, gedefinieerd.

In onderdeel g is het begrip Onze Ministers gedefinieerd voor die gevallen waarin de ministers gezamenlijk een besluit nemen.

In het tweede lid is geregeld dat de ministers van Justitie van de landen Curaçao en Sint Maarten tezamen met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bevoegd zijn voor zover het gaat om de

politie en opleiding van de politie. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties oefent die bevoegdheid uit in overeenstemming met de minister van Justitie van Nederland. De verdeling in verantwoordelijkheid tussen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie van Nederland is hiermee geregeld zoals in het Europese deel van Nederland.

Voor zover het gaat om de algemene sturing van de Raad zijn de minister van Justitie van Curaçao, de minister van Justitie van Sint Maarten, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie van Nederland gezamenlijk bevoegd. Het gaat daarbij met name om de goedkeuring van het jaarplan en de begroting (artikel 36, vijfde lid), de goedkeuring van de vaststelling van de jaarrekening (artikel 37, vijfde lid) en het evaluatieverslag (artikel 42).

In het geval het gaat om inspectie van de justitiële samenwerking, het gevangeniswezen, de reclassering en slachtofferzorg, het vreemdelingen-toezicht en de grensbewaking behoort dit tot de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie van Nederland. Dit is in artikel 1, vierde lid tot uitdrukking gebracht. In alle overige gevallen wordt met de aanduiding Onze Minister van Justitie van Nederland bedoeld de minister van Justitie van Nederland, in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit betreft met name besluiten inzake schorsing en ontslag van leden van de Raad (artikelen 10 en 11), de ontvangst van het verslag van de Raad over de staat van de rechtshandhaving (artikel 33, tweede lid), het besluit tot verdeling van de kosten (artikel 35, vierde lid), het verstrekken van inlichtingen inzake wijzigingen in de uitgaven (artikel 37, eerste lid, tweede volzin) en het stellen van regels voor de vorming en de omvang van reserves (artikel 38, vierde lid). Dit betreft met uitzondering van het verslag van de Raad over de staat van de rechtshandhaving in een land, taken en werkzaamheden waarbij de minister van Justitie van Curaçao, de minister van Justitie van Sint Maarten en de minister van Justitie van Nederland en de minister van Binnenlandse Zaken van Koninkrijksrelaties gezamenlijk betrokken zijn.

Artikel 2

De Raad is een gezamenlijk orgaan van Curaçao, Sint Maarten en Nederland. Om vooral praktische redenen is ervoor gekozen de Raad rechtspersoonlijkheid te geven. Dit biedt onder meer de mogelijkheid om de leden van het secretariaat bij de Raad aan te stellen en niet bij één van de landen, hetgeen voor het onafhankelijk verrichten van zijn publieke taak van belang kan zijn. Het heeft bovendien voordelen in verband met bekostiging door drie landen. De Raad is een publiekrechtelijke rechtspersoon in elk van de landen.

Artikel 3

De Raad is belast met algemene inspectie op de in dit artikel genoemde organisaties die een rol vervullen in de justitiële keten, met uitzondering van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie als onafhankelijk rechter. Uitgangspunt is dat de Raad alle onderdelen van de justitiële keten inspecteert. Omwille van de duidelijkheid is in artikel 3 gespecificeerd op welke organisaties de inspectietaak van de Raad ziet. De taken van de Raad omvat de justitiële slachtofferzorg en de justitiële jeugdzorg. De inspectie van de civiele jeugdzorg regelt dit voorstel niet, ook niet als de civiele jeugdzorg wordt geboden in een justitiële instelling. De Raad is belast met de algemene inspectie op penitentiaire inrichtingen voor volwassenen en jeugdigen, de reclassering en de slachtofferzorg. Ook

deze organisaties maken onderdeel uit van de justitiële keten en zijn daarom betrokken in artikel 3, eerste lid.

Wel wordt met het eerste lid, onderdeel c, de mogelijkheid geboden de inspectietaken van de Raad in een land bij landsverordening of bij wet uit te breiden wanneer een minister van Justitie van een land verantwoordelijk is voor een organisatie, die niet in het eerste lid, onderdeel a is genoemd of onder de definitie van het eerste lid, onderdeel b, valt. Deze mogelijkheid tot uitbreiding is van belang voor werkerreinen waarbij de verantwoordelijkheden van de ministers in de onderscheiden landen op een verschillende wijze zijn afgebakend van de verantwoordelijkheden van andere ministers. De jeugdzorg is daarvan een voorbeeld. De uitbreiding kan alleen betrekking hebben op organisaties die deel uitmaken van de justitiële keten.

Onder de in het derde lid genoemde kwaliteit en effectiviteit van de justitiële samenwerking wordt onder meer verstaan de samenwerking tussen de drie politiekorpsen, de samenwerking bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, de Kustwacht en de onderlinge uitwisseling van detentiecapaciteit.

Met het vierde lid wordt een grondslag geboden om de Raad bij formele wetgeving van de landen (landsverordening van Curaçao of Sint Maarten of wet in formele zin van Nederland) te belasten met advisering over de afhandeling van klachten over het gedrag van organisaties in individuele gevallen. Ieder land beslist zelf of het van deze mogelijkheid gebruik maakt.

Bij organisaties die deel uitmaken van de justitiële keten worden politiegegevens verwerkt. Het vijfde lid biedt de mogelijkheid de Raad te belasten met het toezicht op deze verwerking. Het voordeel van deze mogelijkheid is dat de politie door aanwijzing van de Raad niet wordt belast met een extra toezichthouder en dat elk van de landen dezelfde reeds bestaande instantie als toezichthouder aanwijst. De landen kunnen de Raad zo nodig extra bevoegdheden toekennen die nodig zijn om deze toezichtstaak naar behoren te vervullen.

Op grond van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid heeft de Onderzoeksraad voor veiligheid de bevoegdheid om onderzoek te verrichten naar aanleiding van een brand, ramp of crisis. In Curaçao en Sint Maarten kan de Onderzoeksraad uitsluitend op verzoek onderzoek verrichten naar een voorval. Indien zich een voorval voordoet op Bonaire, Sint Eustatius of Saba, heeft de Onderzoeksraad een zelfstandige bevoegdheid om onderzoek te verrichten. Het onderzoek van de Onderzoeksraad kan zich in de praktijk mede uitstrekken tot de taakuitoefening door organisaties in de Justitiële keten, wanneer deze op enigerlei wijze betrokken waren bij de gebeurtenis waarop het onderzoek betrekking heeft, of de afwikkeling ervan. Aangezien het de voorkeur heeft dat een organisatie met slechts één onderzoekende instantie te maken heeft, wordt in het zesde lid de onderlinge verhouding tussen de Raad en de Onderzoeksraad geregeld. Hieruit volgt dat de Raad geen inspectie verricht, voor zover de Onderzoeksraad voor veiligheid een onderzoek instelt.

Artikel 4

In dit artikel is de ministers van Justitie van Curaçao, de minister van Justitie van Sint Maarten en Onze minister van Nederland wie het aangaat gezamenlijk de bevoegdheid verleend om een aanwijzing te geven. Ter verduidelijking zij erop gewezen dat in het geval de aanwijzing betrekking heeft op de politie of de opleiding van de politie, de aanwijzing gezamen-

lijk wordt gegeven door de minister van Justitie van Sint Maarten, de minister van Justitie van Curaçao en ingevolge artikel 1, tweede lid, van de zijde van Nederland door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van Nederland in overeenstemming met de minister van Justitie van Nederland. Dit artikel geeft in een uitzonderingsgeval de mogelijkheid om in te grijpen. Een aanwijzing kan uitsluitend betrekking hebben op de uitvoering van het jaarplan. In het algemeen zal met overleg kunnen worden volstaan. Bovendien is voorgeschreven dat een aanwijzing niet dan na overleg met de Raad wordt gegeven. Een aanwijzing is een uiterste middel dat in de bestuurlijke praktijk nauwelijks wordt toegepast. Om de onafhankelijkheid van de Raad als onderzoeker te waarborgen is expliciet bepaald dat een aanwijzing geen betrekking kan hebben op de gehanteerde methodiek, de oordeelsvorming of het inspectierapport.

Artikel 5, 6 en 7

De Raad bestaat uit drie leden die voor vier jaar bij koninklijk besluit worden benoemd en slechts eenmaal kunnen worden herbenoemd. Er is niet voorgeschreven in welke volgorde een benoeming of herbenoeming moet plaatsvinden. Dit zou er in de tijd toe kunnen leiden dat de gehele Raad in één keer aftreedt. Om continuïteit te waarborgen kan de raad van ministers van het Koninkrijk beslissen dat één van de leden voor een kortere periode dan vier jaar voor benoeming wordt voorgedragen zodat bij een nieuwe benoeming in de continuïteit is voorzien.

In onderling overleg kunnen er leden met een verschillende achtergrond en deskundigheid worden benoemd.

Artikel 8

Met artikel 8 worden eisen gesteld aan de personen die voor een benoeming als lid van de Raad in aanmerking komen. Het moet gaan om personen met een zekere deskundigheid op het gebied van de taken van de Raad (eerste lid), die de Nederlandse nationaliteit bezitten (tweede lid), en die geen betrekkingen vervullen die ongewenst zijn met het oog op de vervulling van de functie, de onpartijdigheid of het vertrouwen daarin (derde lid). Om aan de eisen van het derde lid te kunnen blijven voldoen is het nodig te voorzien in een zekere mate van toetsbaarheid van de verrichting van nevenfuncties. Nevenfuncties moeten daarom worden gemeld (vierde lid). Wanneer een nevenfunctie niet wordt gemeld kan dit aanleiding zijn voor een schorsing op grond van artikel 11, tweede lid, of ontslag op grond van artikel 10, onderdeel h. De opgave van de gemelde nevenfuncties ligt bij de Raad ter inzage.

Artikel 9

Artikel 9 brengt tot uitdrukking dat de drie leden en de samenwerkende landen gelijkwaardig zijn en garandeert dat het voorzitterschap rouleert tussen de landen conform hetgeen is afgesproken in de Slotverklaring. De vigerend voorzitter heeft geen bijzondere taken ten opzichte van de andere twee leden. De leden kunnen eigener beweging tot een onderlinge taakverdeling besluiten.

Artikel 10

Dit artikel bevat een aantal gebruikelijke ontslaggronden bij leden van zelfstandige organen. Gekozen is voor een ontslagleeftijd van zeventig jaar omdat het wenselijk kan zijn gebruik te maken van de ervaring van oudere personen. De relatieve onafhankelijkheid van de Raad is gegaran-

deerd in een limitatief aantal ontslaggronden die ontslag om oneigenlijke redenen voorkomen. In het bijzonder verdient onderdeel h aandacht. In gevolge dit onderdeel kan een lid worden ontslagen indien hij naar het oordeel van Onze Minister door handelen of nalaten ernstig nadeel toebrengt aan het in hem te stellen vertrouwen. Dit ernstig nadeel hoeft niet alleen gelegen te zijn in de wijze waarop aan de bevoegdheden en taken van de Raad inzake inspectie en advies uitvoering is gegeven. Het vertrouwen kan ook zijn benadeeld door handelen dat op zichzelf genomen los staat van de Raad maar dat als gevolg heeft dat het handelen van de Raad niet meer als onpartijdig of vertrouwenwekkend gezien wordt of kan worden. Te denken valt aan normoverschrijdingen die geen misdrijf inhouden als bedoeld in onderdeel e van dit artikel of vormen van gedrag in de privésfeer zoals gokschulden die twijfel zouden kunnen doen ontstaan aan de integriteit van de persoon. Van de leden van de Raad wordt dan ook een wijze van handelen verwacht die de toets der kritiek kan doorstaan.

Artikel 11 en 12

Artikel 11 bevat een aantal gebruikelijke gronden tot schorsing die overeenstemmen met de in artikel 10 opgenomen gronden tot ontslag. Artikel 12 regelt op welke wijze een voorstel voor schorsing of ontslag wordt gedaan.

Voorstellen tot schorsing of ontslag van leden van de Raad worden gezamenlijk genomen.

Artikel 13

De rechtspositie van de leden van de Raad wordt bij lagere regelgeving geregeld. Artikel 13 biedt de mogelijkheid om in een algemene maatregel van rijksbestuur te volstaan met de hoofdlijnen van een rechtspositieregeling (bepalingen over de bezoldiging, vergoeding van reis- en verblijfskosten en eventuele toeslagen). Bij lagere regeling kan voor elk van de landen worden voorzien in een bij het betreffende land passend niveau van bezoldiging. Afstemming tussen de landen ligt op dit punt voor de hand. Daarbij geldt als uitgangspunt dat wordt gestreefd naar eenvormigheid. De algemene maatregel van rijksbestuur kan voorzien in de nodige flexibiliteit, door de mogelijkheid van delegatie naar lagere regelgeving.

Artikel 15

De leden van het secretariaat zijn aangesteld bij de Raad. Hun rechtspositie is afhankelijk van hun standplaats gelijk aan de rechtspositie van de landsambtenaren in de landen Curaçao of Sint Maarten of zoals die voor Nederlandse rijksambtenaren geldt die zijn aangesteld om werkzaamheden voor uitsluitend Bonaire, Sint Eustatius of Saba te verrichten. De regels die door de landen voor hun ambtenaren zijn gesteld zijn van overeenkomstige toepassing op de leden van het secretariaat die aldaar hun standplaats hebben. De regels worden uitgevoerd door de Raad. Voor zover in de rechtspositieregelingen een bevoegdheid is opgenomen om regels te stellen blijft de minister van het betrokken land bevoegd.

Artikel 16

De Raad legt in een protocol zijn werkwijze vast, waarin zaken zoals de aankondiging van inspecties en de wederhoorprocedure, die voorafgaat aan het vaststellen van een inspectierapport, worden geregeld. Dit protocol draagt bij aan de transparantie van de Raad. Het wordt gepubli-

ceerd op de website van de Raad en in een algemeen verkrijgbaar publicatieblad in de landen.

Artikel 17

Met het woord «last» in het eerste lid is tot uitdrukking gebracht dat een lid van de Raad zitting heeft in de Raad zonder daarover als individueel lid of als persoon verantwoording af te leggen aan een land. De leden van de Raad zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het functioneren van de Raad en leggen daarover gezamenlijk verantwoording af.

Het tweede lid bevat een regeling om de schijn van belangenverstrengeling te vermijden. Vormen van vertegenwoordiging en advisering bij geschillen of overeenkomsten in of buiten rechte, waarbij de Raad betrokken is, zijn niet verenigbaar met het ambt van lidmaatschap van de Raad als inspectie op de rechtshandhaving. Voorts is het een lid van de Raad of het secretariaat niet toegestaan zelf middellijk of rechtstreeks een overeenkomst met de Raad aan te gaan. Daarbij moet worden bedacht dat een schenking van de Raad een eenzijdige overeenkomst is en dat daarmee derhalve een overeenkomst wordt aangegaan als bedoeld in het tweede lid, onderdeel b. Het is uiteraard wel toegestaan overeenkomsten aan te gaan in de hoedanigheid van lid van de Raad of medewerker van het secretariaat in verband met de uit te oefenen dienstbetrekking, zoals het aangaan van een bruikleenovereenkomst voor apparatuur om thuis mee te kunnen werken.

Artikelen 18 en 19

Deze artikelen geven enige regels voor de werkwijze van de Raad. De bevoegdheid deskundigen te betrekken ontleent de Raad aan artikel 18. Voor zover de inspectie betrekking heeft op organisaties, die mede ten behoeve van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius of Saba werkzaam zijn, maakt de Raad gebruik van Nederlandse inspectiediensten (artikel 18, tweede lid).

Artikelen 21 tot en met 29

Deze artikelen bevatten de bevoegdheden van de Raad en enkele voorschriften over het gebruik van die bevoegdheden. Zowel wanneer de Raad uit eigen beweging onderzoek doet als wanneer de Raad dit op verzoek doet (artikel 21) maakt de Raad slechts gebruik van de hem toekomende bevoegdheden voor zover dat redelijkerwijs nodig is (artikel 22). In de aanwijzing door de Raad wordt vermeld welke personen over welke bevoegdheden beschikken (artikel 29, eerste lid, eerste volzin, tweede gedeelte). Op het legitimatiebewijs van de betrokken persoon wordt vermeld over welke bevoegdheden deze persoon beschikt (artikel 29, eerste lid, tweede volzin). Dit kan door een korte tekst zoals: De inspecteur beschikt over de bevoegdhe(i)d(en), vermeld in (de) artikel(en)... van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving.

Voor zover de Raad gebruik maakt van deskundigen van inspectiediensten van de landen, handelen deze bij de uitoefening van de bevoegdheden onder de verantwoordelijkheid van de Raad (artikel 29, derde lid). Medewerkers van het secretariaat van de Raad handelen per definitie onder verantwoordelijkheid van de Raad.

De artikelen 23 tot en met 28 zijn zodanig vorm gegeven dat met een verwijzing in de tekst van de aanwijzing en op het legitimatiebewijs naar artikelen of leden van die artikelen gemakkelijk en ondubbelzinnig bevoegdheden kunnen worden verstrekt door de Raad. Dit betekent niet dat een functionaris om bevoegd te zijn altijd zijn legitimatiebewijs moet

tonen. Het legitimatiebewijs behoeft slechts getoond te worden indien daarom wordt gevraagd (artikel 23, derde lid).

Het begrip gegevens en bescheiden in artikel 26 ziet ook op digitale gegevens en dragers van digitale gegevens. De bevoegdheid van de Raad tot inzage beperkt zich dus niet tot schriftelijke tastbare stukken. Dit geldt ook wanneer de Raad onderzoek verricht dat nodig is om de lading van een voertuig te kunnen identificeren en zo nodig mee te nemen. Deze lading kan onder meer bestaan uit administratieve bescheiden in de vorm van digitale bestanden die zich op digitale media bevinden en horen tot de administratie van een te onderzoeken organisatie.

In artikel 27, eerste lid, is bepaald dat de Raad bevoegd is voertuigen te onderzoeken. Voorts is bepaald dat de Raad bevoegd is het voertuig op lading te onderzoeken wanneer naar zijn redelijk oordeel te inspecteren zaken worden vervoerd. Met deze bevoegdheden kan de Raad de staat van onderhoud van voertuigen van de te inspecteren instanties beoordelen en bezien of er zich in de voertuigen lading bevindt zoals digitale gegevensdragers met informatie van de te inspecteren instantie. Voorts is in artikel 27, derde lid, bepaald dat de Raad inzage kan vorderen in de wettelijk voorgeschreven bescheiden. Hiermee heeft de Raad de bevoegdheid om bestuurders van de voertuigen naar het rijbewijs en andere bescheiden te vragen, zodat gecontroleerd kan worden of de bestuurder bevoegd is het voertuig te besturen en het voertuig volgens de in de landen geldende eisen wordt onderhouden.

De Raad heeft voorts de bevoegdheid te vorderen dat een voertuig of vaartuig wordt stilgehouden en naar een aangewezen plaats wordt overgebracht. De wijze waarop de vordering wordt gedaan wordt door de Raad bij reglement vastgesteld (artikel 27, vierde en vijfde lid). De vordering tot stilhouden is nodig om van de bevoegdheid tot het onderzoeken van een voertuig of de lading daarvan gebruik te kunnen maken. De wijze waarop de Raad een voertuig stilhoudt wordt bij reglement vastgesteld.

Artikelen 30 tot en met 32

De rapportage door de Raad komt onafhankelijk van de betrokken minister tot stand. Wel verplicht artikel 30, tweede lid, eerst de betrokken instantie en daarna de betrokken minister een reactie te vragen voor het inspectierapport wordt vastgesteld. Met een eerste reactie van de betrokken instantie kunnen misverstanden worden rechtgezet.

Indien een reactie van de betrokken instantie binnen de daarvoor gestelde termijn uitblijft wordt het inspectierapport aan de betrokken minister gezonden. Indien binnen de daarvoor gestelde termijn een reactie van de betrokken minister uitblijft, wordt het rapport vastgesteld (artikel 30, derde lid). Voorts kan de Raad in haar inspectierapport aanbevelingen doen met betrekking tot de te nemen maatregelen. Het is niet de bedoeling dat het recht op het doen van aanbevelingen uitmondt in een algemeen advies. Het gaat erom dat de door de Raad geconstateerde feiten gemotiveerd leiden tot een aanbeveling over de te treffen maatregelen. Dit is des te meer van belang nu de Raad ingevolge artikel 32 de bevoegdheid heeft om als de betrokken minister stelselmatig geen gevolg geeft aan aanbevelingen van de Raad daarvan mededeling te doen aan het betrokken vertegenwoordigend orgaan en de raad van ministers van het Koninkrijk, conform hetgeen is afgesproken in de Slotverklaring. Het is in verband hiermee van belang dat de aanbevelingen voldoende concreet en controleerbaar zijn.

Als sluitstuk van de regeling van de rapportage door de Raad is het inspectierapport ingevolge artikel 31 openbaar. Het rapport of delen van het rapport zijn alleen dan niet openbaar wanneer zich één van de uitzonderingen als genoemd in het tweede lid van artikel 31 voordoen of het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen de in het derde lid van artikel 31 genoemde belangen. Een dergelijk belang kan zich voordoen wanneer door openbaarmaking onderzoeksmethoden van de Raad of andere bestuursorganen zoals de ministers in de landen bekend zouden worden. De uitzonderingsgronden zijn ontleend aan de openbaarheidsregelgeving in de landen.

Artikel 33

De Raad brengt ieder jaar over ieder land een apart verslag uit over de staat van de rechtshandhaving. Het verslag wordt aan de minister en het vertegenwoordigend orgaan aangeboden.

Artikel 34

Dit artikel regelt de wijze waarop de Raad tot een advies komt bij individuele klachten indien zij daartoe bij landsverordening of wet bevoegd is verklaard. Voordat de Raad tot een advies komt worden de klager en het bestuursorgaan op wiens gedrag de klacht betrekking heeft gehoord. Alleen wanneer de klager en het bestuursorgaan daar geen prijs op stelt of wanneer de klacht kennelijk ongegrond is, kan de Raad van horen afzien. Een klacht zal slechts kennelijk ongegrond zijn wanneer dat duidelijk uit de feiten blijkt. Er mag derhalve niet te snel van worden uitgegaan. Er is niet geregeld hoe de Raad de klager hoort. De Raad kan daar zelf op elke wijze invulling aan geven mits daarbij steeds redelijke belangen van de klager in het oog worden gehouden. In het zesde lid is bepaald dat een bestuursorgaan dat een advies ontvangt van de Raad een van het advies afwijkende conclusie moet motiveren.

Artikelen 35 en 36

De landen vergoeden de kosten van de Raad (artikel 35, eerste lid). De ministers bepalen gezamenlijk de totale omvang van de kosten (tweede lid) en de verdeling van de kosten voor algemene ondersteuning (vierde lid). De kosten gemaakt voor inspectie en advies in één van de landen worden door dat land gedragen (derde lid). Het ligt daarbij voor de hand om de kosten voor algemene ondersteuning, zoals kosten voor huisvesting en secretariële ondersteuning, over de landen om te slaan naar rato van de kosten die voor advies en inspectie zijn gemaakt. Representatiekosten, vergaderkosten en kosten gemaakt voor schadeloosstelling van de leden van de Raad kunnen in gelijke delen worden verdeeld.

De Raad kan voor de verdeling een voorstel doen bij de indiening van de begroting en het jaarplan voor 1 oktober van ieder jaar (artikel 36, eerste lid). De begroting en het jaarplan bevatten namelijk een opsplitsing van de activiteiten naar land (artikel 36, derde lid). Bij de bepaling van de verdeling houden de ministers rekening met het onderscheid dat in artikel 35, derde en vierde lid, wordt gemaakt tussen de specifiek voor de inspectie en advies in een bepaald land te maken kosten (derde lid) en de kosten voor de algemene ondersteuning van het secretariaat (vierde lid).

Het is van belang dat begrotingen en verantwoordingen onderling vergeleken kunnen worden en dat er inzicht kan worden verkregen in ontwikkelingen over de jaren heen. Derhalve is in artikel 36, vierde lid, expliciet voorgeschreven dat in elke nieuwe begroting een vergelijking met de voorgaande begroting en met de laatste jaarrekening zal zijn opgenomen.

Het besluit tot vaststelling van de begroting behoeft de goedkeuring van de ministers (artikel 36, vijfde lid). De goedkeuring van de ministers strekt ertoe dat zij ervoor politieke verantwoordelijkheid nemen dat de uitoefening van de wettelijke taken door de Raad langs de in de begroting jaarplan aangegeven lijnen zal verlopen tegen de daarin begrote kosten.

Artikel 37

Het eerste lid van dit artikel verplicht tot het melden van aanmerkelijke verschillen tussen werkelijke uitgaven en inkomsten (in casu de bijdragen van de landen) en begrote uitgaven en inkomsten. In het jaarplan kunnen de Raad en de ministers het criterium «aanmerkelijk» een concrete inhoud geven.

In het vijfde lid is opgenomen dat de jaarrekening de goedkeuring van de ministers behoeft. Het onthouden van goedkeuring van de jaarrekening zal onder meer aan de orde zijn wanneer er onduidelijkheid bestaat over het gevoerde beheer of wanneer het beheer onjuist of onvolledig is uitgevoerd en bijstelling behoeft.

Artikel 38

De Raad is een rechtspersoon en kan reserves aanhouden. Voor alle reserves kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de vorming en de omvang (vierde lid). Daarbij wordt gedacht aan normale bedrijfseconomisch verantwoorde reserveringen voor specifieke uitgaven.

Een egalisereserve biedt de mogelijkheid aan het einde van een begrotingsjaar financiële middelen in de vorm van een exploitatiesaldo aan de egalisereserve toe te voegen of te onttrekken. Door de vorming van de egalisereserve kan het saldo van eerdere jaren «meegenomen» worden naar de toekomst. Dit is in beginsel een beperking van het budgetrecht van de vertegenwoordigende organen. Om die reden is voor de egalisereserve bij wet een voorziening getroffen. Voor volgende begrotingen dient de egalisereserve als dekkingsmiddel (of als tekort uit het verleden) en speelt zij mede een rol bij de vaststelling van de bijdragen van de landen in het volgende jaar. De egalisereserve zal altijd in de jaarrekening zichtbaar moeten worden gemaakt. Op grond van het vierde lid kunnen ook voor de egalisereserve bij ministeriële rijksregeling regels worden gesteld met betrekking tot de vorming en de omvang.

Artikel 39

Gezien de in termen van financiën, materieel en personeel betrekkelijk geringe omvang van de activiteiten van de Raad is het niet nodig om de Raad te binden aan stringente voorwaarden met betrekking tot de bevoegdheid privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Via goedkeuring van de begroting en het jaarplan kan voldoende toezicht worden uitgeoefend.

Artikelen 40 en 41

In artikel 40 is de accountantsverklaring geregeld en in artikel 41 het toezicht van de Algemene Rekenkamers van de landen op het beheer door de Raad. De Raad stelt een accountant aan (artikel 40, eerste lid). Het is wenselijk dat de accountant van de Raad, de accountants van de landen en de Algemene Rekenkamers met elkaar in overleg treden over de wijze waarop het financieel toezicht wordt uitgevoerd. De Raad bedingt bij zijn accountant dat de ministers inzicht wordt geboden in de werkzaamheden van de accountant. De reden hiervan is dat de ministers moeten kunnen

laten beoordelen door middel van het bestuderen van het dossier van de accountant van de Raad of die accountant op basis van dat dossier wel tot zijn oordeel had kunnen komen.

Het derde en het vierde lid van artikel 40 geven aan dat de accountantsverklaring betrekking heeft op de rechtmatigheid en doelmatigheid. De Algemene Rekenkamers in de landen zijn bevoegd hier toezicht op te houden en treden daarover met elkaar in overleg (artikel 41).

Artikel 43

Dit artikel biedt de mogelijkheid onderhavige rijkswet in onderlinge overeenstemming te wijzigen of, indien de evaluatie geregeld in artikel 42 daartoe aanleiding geeft, te beëindigen. Wijziging en beëindiging van de rijkswet dienen, nu niet is voorzien in een andere procedure, te geschieden op de wijze waarop het voorstel tot stand is gekomen. Wijziging en beëindiging geschieden dus bij rijkswet en er is onderlinge overeenstemming nodig.

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

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten