

Bij Kabinetsmissive van 12 maart 2009, no.09.000640, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet tot 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), met memorie van toelichting.

Het voorstel van rijkswet is de uitwerking van de afspraken over de Raad voor de rechtshandhaving (hierna: RvdR), neergelegd in de Slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten van 2 november 2006 (hierna: de Slotverklaring). De Slotverklaring is ondertekend door de delegaties van Nederland, de Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten.

De Raad van State van het Koninkrijk maakt opmerkingen met betrekking tot de in de Slotverklaring vermelde taakopdracht aan de RvdR in relatie tot de voorgestelde regeling, de positie van de RvdR ten opzichte van de inspectiediensten in de onderscheiden landen, de inspectie door de RvdR van de politie, het openbaar ministerie en de penitentiaire inrichtingen, het voorgestelde artikel 1 en de hoorplicht bij klachtadvies door de RvdR. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. De in de Slotverklaring vermelde taakopdracht aan de RvdR in relatie tot de voorgestelde regeling

De Slotverklaring bevat wat betreft de taakopdracht van de RvdR de volgende passage:

"De RvdR bewaakt de kwaliteit van alle onderdelen van de justitiële keten (met uitzondering van het Hof), de samenwerking tussen de landen Curaçao, Sint Maarten en Nederland op justitieel terrein, en verzorgt de behandeling van klachten. De RvdR zal de verantwoordelijke minister(s) informeren over diens bevindingen en op dat gebied adviseren. Bij het persistent achterwege blijven van het ondernemen van acties naar aanleiding van de bevindingen en adviezen, kan de RvdR verslag doen aan de respectievelijke Staten en aan de Rijksministerraad."

Deze passage uit de Slotverklaring is uitgewerkt in onder meer artikel 3 van het voorstel. De RvdR wordt bij deze bepaling belast met de algemene inspectie van de effectiviteit, kwaliteit van de taakuitvoering en het beheer van de politie en de opleiding van politie, het openbaar ministerie en de penitentiaire inrichtingen. Daarnaast inspecteert de RvdR bij landsverordening of wet aangewezen organisaties die onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie (al dan niet in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) vallen.¹ De RvdR zal tevens toezicht houden op de kwaliteit en effectiviteit van de justitiële samenwerking

¹ Voorgesteld artikel 3, eerste en tweede lid, juncto artikel 1, eerste lid, aanhef en onder e.

tussen de landen.² Ook kan de RvdR bij landsverordening of wet worden belast met advisering over klachtbehandeling.³

In de toelichting wordt vermeld dat goed zicht dient te bestaan op het functioneren van de organisaties en instellingen in de justitiële keten die in relatief grote zelfstandigheid middelen inzetten of maatregelen ten uitvoer brengen. De inspectie door de RvdR ondersteunt de ministeriële verantwoordelijkheid in elk van de landen, aldus de toelichting.

In de Slotverklaring is niet nader gespecificeerd welke onderdelen van de justitiële keten de inspectie door de RvdR zal bestrijken. In het eerste lid van artikel 3 van het voorstel vindt wel een nadere specificatie plaats, maar het is de Raad niet duidelijk of bedoeld is hiermee alle onderdelen van de justitiële keten (met uitzondering van het Hof) te bestrijken, of dat sprake is van een keuze. In het laatste geval dient die keuze nader te worden gemotiveerd.

Ook is de uitbreiding van toezicht op "andere bij landsverordening of wet aangewezen organisaties die onder de verantwoordelijkheid van Onze Minister vallen" in artikel 3, eerste lid, onderdeel c, van het voorstel, naar de mening van de Raad te onbepaald. De Raad adviseert de toelichting aan te vullen en het voorgestelde onderdeel c van het eerste lid van artikel 3 nader te preciseren.

2. De positie van de RvdR ten opzichte van de inspectiediensten in de landen

In de toelichting wordt vermeld dat de inspectietaken van de RvdR algemeen van aard zijn en een aanvulling vormen op andere vormen van controle op diensten en instellingen in de keten van rechtshandhaving en rechtspleging. Daarnaast wordt opgemerkt dat het de voorkeur heeft als een organisatie met slechts één inspectiedienst te maken heeft.⁴ De RvdR kan bij de uitoefening van zijn toezichtbevoegdheden gebruik maken van deskundigen, waaronder in ieder geval bij inspectiediensten van de onderscheiden landen werkzame toezichthouders.⁵ In de toelichting is geen uiteenzetting te vinden over de bedoelde inspectiediensten in de landen.

De Raad is van oordeel dat de plaats van de RvdR ten opzichte van deze inspectiediensten verduidelijkt moet worden en met name meer inzicht dient te worden verschaft in de bevoegdheidsafbakening tussen de RvdR en die inspectiediensten. De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.

3. Inspectie door de RvdR van de politie en het openbaar ministerie

De RvdR wordt belast met inspectie van onder meer de politie en het openbaar ministerie. In de toelichting wordt uiteengezet dat het openbaar ministerie en de politie hun bevoegdheden uitoefenen onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. In Curaçao en Sint Maarten valt de politie onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie; op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is sprake van gedeelde verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van Nederland en de Minister van Justitie van Nederland.

Over het openbaar ministerie wordt in de toelichting opgemerkt dat het zijn bevoegdheden onder verantwoordelijkheid van de Ministers van Justitie van elk van de

² Voorgesteld artikel 3, derde lid.

³ Voorgesteld artikel 3, vierde lid.

⁴ Memorie van toelichting, Algemeen Deel, paragraaf 3, Taken van de Raad voor de rechtshandhaving, onder "De inspectie van de politie en het openbaar ministerie", eerste alinea.

⁵ Voorgesteld artikel 18. Voor de uitoefening van bevoegdheden met betrekking tot Bonaire, Sint Eustatius en Saba is het gebruik van ter zake deskundige Nederlandse inspectiediensten voorgeschreven.

landen uitoefent, maar ten opzichte van deze ministers een bijzondere positie inneemt, omdat het ook door de rechter wordt gecontroleerd.⁶

Naar het oordeel van de Raad wordt in de toelichting onvoldoende belicht dat de Minister van Justitie en de procureur-generaal bevoegd gezag zijn wat betreft de justitiële politie en het openbaar ministerie, dat het gezag over de politie in Curaçao en Sint Maarten berust bij de Minister van Justitie en de procureur-generaal (waarbij de Minister van Justitie korpsbeheerder is), en dat het gezag over de politie in de openbare lichamen berust bij de procureur-generaal en de gezaghebber (waarbij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties korpsbeheerder is). Evenmin wordt voldoende aandacht besteed aan de in het voorstel van rijkswet openbare ministeries en voorstel van rijkswet politie geregelde bevoegdheid tot het geven van algemene of bijzondere aanwijzingen.

De Raad is van oordeel dat dit stelsel de verantwoordelijke minister(s) voldoende mogelijkheden biedt om inzicht in het functioneren van de organisatie te verkrijgen en noodzakelijk geachte wijzigingen door te voeren. Hij is er niet van overtuigd dat de voorgestelde algemene inspectiebevoegdheid van de RvdR een noodzakelijke en wenselijke aanvulling op de bestaande mogelijkheden tot controle en aansturing vormt. Ten opzichte van het openbaar ministerie acht de Raad dat in het bijzonder ook onwenselijk, omdat het openbaar ministerie niet slechts een bestuursorgaan is maar tevens een magistratelijke functie vervult.

De Raad adviseert het voorstel in het licht van het voorgaande nader te bezien.

4. Inspectie door de RvdR van het gevangeniswezen

De RvdR wordt in Curaçao, Sint Maarten en op Bonaire, Sint Eustatius en Saba ook belast met de algemene inspectie op penitentiaire inrichtingen voor volwassenen en jeugdigen, de reclassering en de slachtofferzorg.⁷

Deze taak van de RvdR is in de memorie van toelichting niet nader gemotiveerd. De toelichting besteedt evenmin aandacht aan het functioneren van het gevangeniswezen en de detentieomstandigheden op de Nederlandse Antillen. De Raad is van oordeel dat de condities waaronder detentie plaatsvindt, in het hele Koninkrijk aan de daaraan te stellen minimumeisen moeten voldoen. Weliswaar kan rekening worden gehouden met de, in het bijzonder sociaal-economische, verschillen tussen de landen van het Koninkrijk, maar in het gehele Koninkrijk moet ten minste voldaan worden aan de internationale maatstaven voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming. Een goed functionerende inspectie van het gevangeniswezen is daarbij van belang.⁸

De verantwoordelijkheid voor het voldoen van het gevangeniswezen aan de internationale maatstaven en het waarborgen van de fundamentele mensenrechten ligt bij de landen. Daarbij zijn de Ministers van Justitie van de verschillende landen de verantwoordelijke ambtsdragers. Daarnaast waarborgt het Koninkrijk zo nodig de fundamentele rechten, de rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur op de voet

⁶ Memorie van toelichting, Algemeen Deel, paragraaf 3, Taken van de Raad voor de rechtshandhaving, onder "De inspectie van de politie en het openbaar ministerie", tweede alinea.

⁷ Voorgesteld artikel 3, eerste lid, onder b en de Memorie van toelichting, Algemeen Deel, paragraaf 3, Taken van de Raad voor de rechtshandhaving, onder "Inspectie van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen c.a., reclassering en slachtofferzorg".

⁸ Zie de Voorlichting van de Raad van 18 september 2006 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 2.4. Ook het Facultatief Protocol bij het Verdrag van New York tegen foltering vereist versterking van toezicht op detentiecentra door het instellen van (naast een internationaal toezichtmechanisme) nationale toezichtmechanismen, zoals een nationaal comité voor de Nederlandse Antillen.

van het tweede lid van artikel 43. De Statuutpartners, verenigd in het Koninkrijk, hebben tot taak de realisering van deze waarden te garanderen.⁹ Tegen deze achtergrond adviseert de Raad in de toelichting nader in te gaan op de verantwoordelijkheden van de Ministers van Justitie van de onderscheiden landen voor het waarborgen van de internationale standaarden en fundamentele mensenrechten in de detentiesituatie, mede in relatie tot de taak van de RvdR als aanvullend toezichtmechanisme. Tevens dient aandacht te worden geschonken aan de waarborgfunctie van het Koninkrijk.

5. De uitwerking van de bevoegdheidstoedeling tussen de verantwoordelijke ministers in artikel 1 van het voorstel

In het voorgestelde artikel 1, eerste lid, onderdelen e en g, worden omschrijvingen gegeven van de betekenis van de termen "Onze Minister" en "Onze Ministers". In het voorgestelde tweede tot en met vijfde lid van dat artikel wordt de term "Onze Minister van Nederland, wie het aangaat" uitgewerkt. Volgens de toelichting is met deze omschrijvingen bedoeld buiten twijfel te stellen, wanneer de Minister van Justitie van Curaçao, Sint Maarten of een Nederlandse Minister individueel, dan wel gezamenlijk, bevoegd zijn.

De Raad is van oordeel dat het voorgestelde artikel 1 niet genoeg helder is. Hij adviseert de daarin neergelegde bepaling te vereenvoudigen en zo mogelijk in de afzonderlijke artikelen te bepalen, welke minister(s) bevoegd zijn. Daarnaast adviseert hij in artikel 1 een omschrijving op te nemen van de betekenis van de termen "vrijheidsstraf", "vrijheidsbeperkende straf", "vrijheidsbenemende maatregel" en "vrijheidsbeperkende maatregel".

6. De hoorplicht bij klachtadvisering door de RvdR

Het voorstel biedt de landen de mogelijkheid de RvdR bij landsverordening of wet te belasten met de advisering over de behandeling van klachten.¹⁰ In het voorgestelde artikel 34 is de desbetreffende procedure nader uitgewerkt. Voorzien is in het horen van de klager, doch niet in het horen van het bestuursorgaan op wiens gedraging de klacht betrekking heeft. Ook de wederpartij van de klager dient echter in de gelegenheid te worden gesteld zijn standpunt kenbaar te maken.¹¹ De Raad adviseert het voorstel op dit punt aan te vullen.

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

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

De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,

⁹ Zie het advies van de Raad van 1 december 2004 over 50 jaar Raad van State van het Koninkrijk, punt 4c.

¹⁰ Voorgesteld artikel 3, vierde lid.

¹¹ Vergelijk artikel 9:15, tweede lid in samenhang met artikel 9:10, eerste lid van de Awb.

Bijlage bij het advies van de Raad van State van het Koninkrijk betreffende no.W03.09.0058/II/K met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 1, eerste lid, aanhef, "wet" vervangen door: rijkswet.
- In artikel 1, derde lid, "16, eerste lid," schrappen.
- In artikel 23, derde lid "plaats" vervangen door: "plaats als bedoeld in het eerste lid".
- In artikel 23, derde lid de inhoud van het legitimatiebewijs nader uitwerken (vergelijk artikel 5:12, derde lid van de Awb).
- In artikel 37, eerste lid, "Onze Minister" vervangen door: "Onze Ministers".
- In artikel 40, tweede lid, "Onze Minister" vervangen door: "Onze Ministers".