

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit voorstel van rijkswet heeft betrekking op de inrichting, organisatie en het beheer van de openbare ministeries van Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Saba en Sint Eustatius en de onderlinge samenwerking tussen deze openbare ministeries. Het voorstel is een onderlinge regeling in de vorm van een consensusrijkswet in de zin van artikel 38, tweede lid, van het Statuut en strekt tot uitvoering van de afspraken over de opsporing en vervolging van strafbare feiten en over grensoverschrijdende criminaliteit in de Slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten van 2 november 2006.

De eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten zullen landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden worden en Bonaire, Sint Eustatius en Saba zullen als openbare lichamen binnen het Nederlandse staatsbestel verder gaan. Het Land Nederlandse Antillen zal ophouden te bestaan. Dit voorstel is één van de rijkswetten die ten behoeve van de nieuwe staatkundige positie van Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot stand worden gebracht. Er is om praktische redenen voor gekozen de organisatie van het openbaar ministerie en die van de rechtspraak in afzonderlijke rijkswetten neer te leggen. Die praktische redenen zijn onder meer gelegen in het feit dat de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie de rechtspraak in alle Caribische delen van het Koninkrijk regelt, terwijl het onderhavige voorstel van rijkswet geen betrekking heeft op het openbaar ministerie van Aruba. Deze keuze impliceert niet dat het openbaar ministerie geen deel zou uitmaken van de rechterlijke organisatie. De verschillende onderdelen van het openbaar ministerie van de nieuwe landen en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba blijven overeenkomstig de huidige situatie in de Nederlandse Antillen gelieerd aan de gerechten. De leden van het openbaar ministerie worden zowel in Curaçao, als in Sint Maarten en Nederland beschouwd als lid van de rechterlijke macht.

Rechtshandhaving en rechtspleging en dus ook de regeling van het openbaar ministerie behoren tot de autonome taken van de toekomstige

landen. De juridische grondslag van dit voorstel van rijkswet is dan ook artikel 38, tweede lid, van het Statuut dat de mogelijkheid biedt autonome taken en bevoegdheden op basis van onderlinge overeenstemming te regelen in een rijkswet. Een goede rechtshandhaving en rechtspleging is niet mogelijk zonder een op zijn taken berekend openbaar ministerie in de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten en op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het is de verantwoordelijkheid van de nieuwe landen en van Nederland ten behoeve van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, te zorgen voor een adequaat functionerend openbaar ministerie. Uitgangspunten daarbij zijn dat de opsporing en vervolging van strafbare feiten als regel geworteld moeten zijn in de samenleving van het desbetreffende land. Dit is het niveau waarop de democratische controle op beleid en uitvoering plaatsvindt. De justitiële taken met inbegrip van het vervolgingsbeleid, van elk land vallen onder de verantwoordelijkheid van de eigen Minister van Justitie. Om verantwoording af te kunnen leggen aan de eigen volksvertegenwoordiging zal de verantwoordelijke minister in staat gesteld moeten worden het openbaar ministerie aan te sturen. Met inachtneming van deze uitgangspunten is dit voorstel voorbereid.

De verbondenheid van de landen binnen het Koninkrijk brengt echter ook met zich dat samenwerking en onderlinge ondersteuning wenselijk is, onder meer bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Er is sprake van een ongedeelde Nederlandse nationaliteit en veelvuldig personenverkeer tussen de verschillende delen van het Koninkrijk. Het koninkrijksverband vergt een zekere harmonisatie in het opsporingsbeleid, samenwerkingsafspraken en naleving daarvan. Deze onderlinge regeling kan daaraan een bijdrage leveren.

Bij de totstandkoming van dit voorstel is er naar gestreefd de lokale inbedding van het openbaar ministerie in de drie landen te waarborgen en een kader te scheppen voor samenwerking tussen de openbare ministeries. Met het oog op de lokale inbedding zal er in elk van de landen een eigen openbaar ministerie zijn. Het openbaar ministerie valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van Justitie van het desbetreffende land. Zij zijn ieder bevoegd de procureur-generaal aanwijzingen te geven met betrekking tot opsporing en vervolging van strafbare feiten in hun land. De samenwerking krijgt onder andere gestalte door de regeling dat de drie openbare ministeries worden geleid door één gezamenlijke procureur-generaal. Daarnaast is er voor gekozen in enkele bepalingen samenwerkingsafspraken neer te leggen onder andere op het gebied van grensoverschrijdende criminaliteit en onderlinge inzetbaarheid van officieren van justitie.

Het vervolg van deze memorie is als volgt opgebouwd. In § 2 wordt ingegaan op de voorbereiding van dit voorstel. Paragraaf 3 beschrijft de inrichting van de openbare ministeries. De gezagsverhouding tussen de procureur-generaal en de hoofdofficieren komt aan de orde in § 4. Paragraaf 5 besteed aandacht aan de zichtbaarheid van de ene procureur-generaal in de landen en zijn betekenis in elk van de landen. Vervolgens komt in § 6 de positie van het openbaar ministerie ten opzichte van het landsbestuur aan de orde. Hierin wordt onder andere aandacht besteed aan de aanwijzingsbevoegdheid van de Ministers van Justitie. De rol van de rechter bij bijzondere aanwijzingen komt aan de orde in § 7. In globale zin wordt ingegaan op de taken en bevoegdheden van de openbare ministeries in § 8. De samenwerking tussen de landen, onder meer op het terrein van de grensoverschrijdende criminaliteit, wordt toegelicht in § 9. Voorafgaand aan de artikelsgewijze toelichting volgen dan nog § 10 over beheer en bekostiging en § 11 over de rechtspositie van de leden van het openbaar ministerie.

2. Voorbereiding van dit wetsvoorstel

Een aantal belangrijke elementen van deze rijkswet vloeit als gezegd voort uit eerdergenoemde Slotverklaring. 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 grotendeels voorbereid in de Projectgroep rechtspleging, rechtshandhaving en constitutionele zaken (PRRC). De PRRC is bij het overgangsakkoord van 12 februari 2007 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.

In het bestuursakkoord houdende de toetreding van Curaçao tot het overgangsakkoord van 28 augustus 2007 is bepaald dat de PRRC bij zijn werkzaamheden het besluit van de eilandsraad van Curaçao van 6 juli 2007, nr. 2007/31 313 zal betrekken en deskundigen kan inschakelen om te adviseren over de gezamenlijke procureur-generaal en de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie in zijn hoedanigheid van lid van de rijksministerraad. Deze laatste bevoegdheid is uiteindelijk niet in het voorstel opgenomen.

3. De inrichting van de openbare ministeries

Uitgangspunt in dit voorstel is dat ieder land een eigen openbaar ministerie heeft dat onder leiding staat van een gezamenlijke procureur-generaal. De kern van dit uitgangspunt is geregeld in artikel 2 dat bepaalt dat het openbaar ministerie in elk van de landen bestaat uit het parket in eerste aanleg en het parket van de procureur-generaal. De gezamenlijke procureur-generaal staat aan het hoofd van de openbare ministeries.

a. Het parket in eerste aanleg

Het voorstel bevat enkele regels over de inrichting van het parket in eerste aanleg van elk van de landen. De inrichting komt overeen met hetgeen thans is geregeld in de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba (SWR) en de Eenvormige landsverordening op de rechterlijke organisatie (ELRO).

Op grond van artikel 7 van het voorstel staat het parket in eerste aanleg onder leiding van een hoofdofficier van justitie. Hij draagt zorg voor de aansturing van de werkzaamheden van zijn parket, zoals de verdeling van taken onder de leden van zijn parket en de ondersteuning en de zorg voor het personeel van het parket. Ook onderhoudt hij de relaties met de korpschef. In de wetgeving van de landen worden nadere bevoegdheden toegekend aan het openbaar ministerie. Alle leden van het openbaar ministerie kunnen deze bevoegdheden gelijkelijk uitoefenen (artikel 10). Zij doen dit echter wel in ondergeschiktheid aan hun leidinggevend. De leden van het parket in eerste aanleg – die allen officier van justitie zijn, zij het in verschillende rangen – zijn ambtelijk ondergeschikt aan de hoofdofficier en zijn gehouden zijn instructies uit te voeren.

De hoofdofficier voert zijn werkzaamheden op zijn beurt uit onder leiding van de procureur-generaal. De gezagsverhouding tussen de procureur-generaal en de hoofdofficiëren komt aan de orde in de volgende paragraaf.

Op grond van artikel 7, tweede lid, staat vast in welke rangen officieren van justitie bij het parket in eerste aanleg werkzaam kunnen zijn. Bepaald

is dat zij allen op gelijke wijze lid zijn van het openbaar ministerie. Dit is van belang in verband met artikel 10 waarin is geregeld dat de taken en bevoegdheden van de openbare ministeries van de landen worden uitgeoefend door de leden van de openbare ministeries. De mogelijke samenstelling van de parketten in eerste aanleg komt overeen met de huidige regeling in de ELRO (artikel 4, eerste lid). Bij de parketten kunnen als lid van het openbaar ministerie werkzaam zijn officieren van justitie, substituu-officieren van justitie en plaatsvervangend officieren van justitie. Daarnaast kunnen er andere ambtenaren werkzaam zijn. Daarbij kan onder andere gedacht worden aan parketsecretarissen en ander ondersteunend personeel. Het is niet uitgesloten dat parketsecretarissen tevens substituu of plaatsvervangend officier van justitie zijn. In dat geval zijn ze tevens lid van het openbaar ministerie in het land van aanstelling.

Evenals nu het geval is, zijn de parketten in eerste aanleg belast met opsporing van strafbare feiten en vervolging in eerste aanleg. Het overgrote deel van de werkzaamheden van het openbaar ministerie wordt bij deze parketten uitgeoefend. De hoofdofficier van justitie speelt als hoofd van dit parket een sleutelrol bij het openbaar ministerie in de landen.

b. De gezamenlijke procureur-generaal

Een bijzonder aspect in dit voorstel is de regeling van een gezamenlijke procureur-generaal voor Curaçao, voor Sint Maarten en voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De procureur-generaal is belast met de leiding over het openbaar ministerie in elk van de landen. Met het oog daarop stelt hij onder meer de jaarplannen voor het parket in eerste aanleg op. Deze plannen bevatten de voorgenomen activiteiten van dat parket voor het komende jaar, gebaseerd op het beleid van de landen. Bovendien is hij belast met de organisatie en de bedrijfsvoering van de openbare ministeries. Zijn hoofdschap komt verder tot uitdrukking in het feit dat hij de leden van het openbaar ministerie aanwijzingen kan geven over de uitoefening van hun bevoegdheden. Daarnaast verdient vooruitlopend op § 9 vermelding dat de procureur-generaal een belangrijke rol speelt bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, waarbij de drie landen nauw samenwerken.

De procureur-generaal oefent op grond van artikel 5 het openbaar ministerie bij het Hof uit ten behoeve van Curaçao, Sint Maarten en Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit betekent in de eerste plaats dat hij is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde in tweede lijn. Hij is op grond van artikel 6 expliciet bevoegd tot het instellen (en dus ook intrekken) van hoger beroep. Ook de officieren van justitie werkzaam bij het parket in eerste aanleg zijn evenals thans bevoegd hoger beroep in te stellen. Deze bevoegdheid ontleen zij aan de Wetboeken van Strafvordering van de landen. Dat de procureur-generaal de hogerberoepszaken behandelt vloeit voort uit het bepaalde dat de procureur-generaal het openbaar ministerie bij het Hof uitoefent. In praktijk kan hiermee evenals nu het geval is vooral de advocaat-generaal zijn belast. Ook kan de behandeling namens de procureur-generaal plaatsvinden door een ander lid van het openbaar ministerie zoals ook thans wel gebeurt.

Voorts is de procureur-generaal belast met de opsporing en vervolging van strafbare feiten waarvan de berechting in eerste aanleg bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie is neergelegd. Tenslotte is in het voorstel neergelegd dat de procureur-generaal toezicht houdt op een behoorlijke opsporing en vervolging van strafbare feiten. Deze taak is thans voor de procureur-generaal van de Nederlandse Antillen neergelegd in het Wetboek van Strafvordering.

Het hoogste ambtelijke gezag over de opsporing en vervolging komt in alle landen dus toe aan de gezamenlijke procureur-generaal. De procureur-generaal is werkzaam onder ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie van elk van de drie landen. De positie van het openbaar ministerie ten opzichte van het landsbestuur komt in § 6 nader aan de orde.

Voor de uitoefening van zijn taken heeft de procureur-generaal ondersteuning nodig. De regeling daarover in de artikelen 3 en 4 van het voorstel biedt ruimte om op basis van ervaringen in praktijk, de behoefte van de landen en de procureur-generaal tot een optimale samenstelling van het openbaar ministerie in tweede lijn te komen. Slechts de benoeming van een advocaat-generaal naast de procureur-generaal en de aanwezigheid van een medewerker van de procureur-generaal bij zijn kantoor op Sint Maarten zijn dwingend voorgeschreven. Ook thans wordt de procureur-generaal van de Nederlandse Antillen ondersteund door een advocaat-generaal, daargelaten ondersteunend personeel dat geen lid is van het openbaar ministerie. Het voorstel regelt dat ook andere leden van het openbaar ministerie direct voor de procureur-generaal werkzaam kunnen zijn. De procureur-generaal kan daartoe op grond van artikel 16, vijfde lid, leden van het openbaar ministerie van elk van de landen aanwijzen. Genoemde bepaling biedt overigens ook de mogelijkheid andere medewerkers van het openbaar ministerie een zodanige aanwijzing te geven. Een en ander biedt samen met de bepaling dat officieren van justitie inzetbaar en bevoegd zijn in elk van de landen, de mogelijkheid optimaal gebruik te maken van in een openbaar ministerie van een land aanwezige deskundigheid te behoeve van elk van de landen. Het spreekt voor zich dat dit niet ten koste mag gaan van een voldoende toegerust openbaar ministerie in elk van de landen afzonderlijk.

Medewerkers van de procureur-generaal zullen zoals gezegd werkzaam bij zijn kantoor op Sint Maarten. In § 5 wordt hierop nader ingegaan.

In het algemeen is het wenselijk de taken in eerste en tweede lijn duidelijk van elkaar te scheiden met het oog op checks and balances binnen de organisatie. In beginsel verricht een lid van het openbaar ministerie die op aanwijzing van de procureur-generaal werkzaam is bij zijn parket, geen taken voor een parket in eerste aanleg.

4. De gezagsverhouding tussen de procureur-generaal en de hoofdofficieren

De hoofdofficier voert zijn werkzaamheden uit onder leiding van de procureur-generaal en dient eventuele instructies van zijn kant uit te voeren. De ondergeschiktheid van de hoofdofficier aan de procureur-generaal is neergelegd in artikel 7, eerste lid, van het voorstel (vergelijk artikel 4, tweede lid ELRO). Artikel 5, vierde lid, kent de procureur-generaal de bevoegdheid toe algemene en bijzondere aanwijzingen te geven over de uitoefening van alle taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie. Het gaat hier om alle taken van het openbaar ministerie. Het doet er niet toe bij welke wet of landsverordening deze taken aan het openbaar ministerie zijn toegekend. Algemene aanwijzingen zijn beleidsmatig van aard en zien bijvoorbeeld op een hele categorie van zaken of de werkwijze van het openbaar ministerie in het algemeen. Een voorbeeld daarvan is de instructie gevoelige zaken aan de procureur-generaal te melden. Een bijzondere aanwijzing heeft betrekking op een individueel geval. Een voorbeeld is de aanwijzing een zaak aan een andere officier over te dragen. De aanwijzingsbevoegdheid komt de procureur-generaal van de Nederlandse Antillen ook thans toe. Deze bevoegdheid dient uiteraard te worden uitgeoefend met inachtneming van de hiërarchische verhouding

van de procureur-generaal tot de minister van Justitie van elk van de landen en de bijzondere positie van het Hof. Een aanwijzing van de procureur-generaal dient niet in strijd te komen met bijvoorbeeld een aanwijzing van de minister van Justitie van dat land. Evenmin kan een aanwijzing van de procureur-generaal een bevel van het Hof doorkruisen.

In praktijk zal de verhouding tussen procureur-generaal en hoofdofficier van een land vooral worden bepaald door onderling overleg en het wederzijds informeren over relevante aangelegenheden. Zij zullen vooral samen moeten zorgdragen voor een goed draaiend openbaar ministerie en een behoorlijk niveau van opsporing en vervolging in het desbetreffende land. In overeenstemming met elkaar stellen zij, vanzelfsprekend onder goedkeuring van de minister van Justitie, het jaarplan en de ontwerp-begroting op voor het parket in eerste aanleg.

5. De zichtbaarheid van de procureur-generaal in de landen

a. Het kantoor van de procureur-generaal in de landen

Als hoofd van de openbare ministeries van Curaçao, Sint Maarten en Bonaire, Sint Eustatius en Saba geeft de procureur-generaal leiding aan en houdt toezicht op de uitoefening van het openbaar ministerie in drie landen. Hij dient dus drie Ministers van Justitie. Aan alle drie ministers legt hij verantwoording af.

De procureur-generaal moet gezien zijn leidinggevende positie in drie landen goed op de hoogte zijn van het reilen en zeilen van de parketten in eerste aanleg van de onderscheiden landen. Hij moet kunnen bezien of afgesproken resultaten over bijvoorbeeld doorlooptijden en aantallen zaken worden gehaald. Alleen zo kan hij voldoen aan zijn verplichting aan de minister van Justitie van het desbetreffende land verantwoording af te leggen. Het is belangrijk dat de functie van het openbaar ministerie in tweede lijn zichtbaar aanwezig is in elk van de landen. Het voorstel bepaalt daarom dat de procureur-generaal in elk land kantoor houdt. Het spreekt voor zich dat de procureur-generaal niet in eigen persoon dagelijks aanwezig kan zijn in elk van de landen. Zijn dagelijkse kantoor is in Curaçao, waar ook de (hoofd)vestiging van het Hof is. Met behulp van moderne communicatietechnieken is de procureur-generaal ook in persoon bereikbaar voor betrokkenen in Sint Maarten en op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Het enkele voorschrift een kantoor te hebben biedt echter onvoldoende waarborgen voor een zichtbare en actieve tweede lijn in Sint Maarten. Om daadwerkelijk voeling te houden met de officieren van justitie daar en om de taken van de procureur-generaal in Sint Maarten van dag tot dag invulling te kunnen geven, dient ten minste één medewerker van de procureur-generaal in Sint Maarten werkzaam te zijn. Artikel 3, tweede lid, schrijft dit daarom voor. Het derde lid bepaalt welke ondersteunende taken de medewerker in Sint Maarten in ieder geval verricht. Het gaat om ondersteuning bij de beheertaken van de procureur-generaal, de voorbereiding van het beleidsprogramma voor de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en het toezicht op een behoorlijke opsporing en vervolging van strafbare feiten. Wat het beleidsprogramma voor de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit betreft hebben de ondersteunende taken betrekking op de die delen van dat programma die met name voor Sint Maarten relevant zijn. Ingevolge artikel 34 van het voorstel zal er sprake zijn van één omvattend beleidsprogramma voor zowel Curaçao als Sint Maarten en Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daaraan doet deze bepaling niet af.

Het voorstel schrijft niet voor dat ook het kantoor op Bonaire, Sint Eustatius en Saba permanent is bemand. Op de eilanden is de situatie gezien de geringe omvang van de bevolking en daarmee van het parket in eerste aanleg tamelijk overzichtelijk. Aangenomen kan worden dat de procureur-generaal vanuit Curaçao respectievelijk Sint Maarten in combinatie met regelmatige bezoeken aan de eilanden voldoende zicht kan hebben op wat daar gebeurt.

Het voorgaande laat onverlet dat het van eminent belang is dat de procureur-generaal als hoofd van het openbaar ministerie regelmatig in eigen persoon met de hoofdofficieren contact heeft, onder andere over de uitvoering van de jaarplannen. Dat laatste is voorgeschreven in artikel 30.

b. De betekenis van de gezamenlijke procureur-generaal voor de kwaliteit van het openbaar ministerie

De taken van het parket in eerste aanleg beslaan een breed scala aan werkzaamheden. De gezamenlijke procureur-generaal kan, mits goed bestaft, bij gebleken behoefte een bijdrage leveren aan de professionaliteit van de organisatie van het openbaar ministerie in elk van de landen. Hij kan zorgdragen voor een kenniscentrum ten behoeve van officieren van justitie in elk van de landen, bijvoorbeeld door jurisprudentie te verzamelen en toegankelijk te maken. Daarnaast kan hij het uitwisselen van ervaringen ondersteunen en ervoor zorgen dat de officieren van justitie op de hoogte zijn van behandeling van zaken in hoger beroep, ook als ze betrekking hebben op een ander land. Aldus kunnen de drie openbaar ministerie op elkaar steunen, van elkaars ervaringen leren en krachten bundelen.

De procureur-generaal kan een rol spelen bij de bevordering van de integriteit van het openbaar ministerie zelf. Een tweedelijnsvoorziening op enige afstand van de dagelijkse werkvloer kan ook in dit opzicht de kwaliteit van de drie openbaar ministeries ten goede komen.

De minister van Justitie van elk van de betrokken landen moet kunnen rekenen op een professionele organisatie die effectief is in zijn optreden en in staat is het voorgenomen opsporings- en vervolgingsbeleid daadwerkelijk uit te voeren. Na een periode van vijf jaar zal de werking van dit wetsvoorstel in de praktijk worden geëvalueerd en worden gezien hoe de in dit voorstel neergelegde organisatiestructuur in praktijk uitpakt.

6. De positie van het openbaar ministerie ten opzichte van het landsbestuur

Staatsrechtelijk gezien is de positie van het openbaar ministerie in de betrokken landen van het Koninkrijk dezelfde. In zowel Curaçao, Sint Maarten als in Nederland is het openbaar ministerie een taak van de landsregering. De minister van Justitie van elk van de landen is politiek verantwoordelijk voor het openbaar ministerie. De leden van het openbaar ministerie werken onder ministeriële verantwoordelijkheid.

De minister van Justitie van elk van de landen legt in het eigen parlement verantwoording af over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Daartoe moet hij over bevoegdheden beschikken om het openbaar ministerie aan te sturen. Artikel 13 van dit voorstel kent aan de ministers van Justitie de bevoegdheid toe de procureur-generaal algemene en bijzondere aanwijzingen te geven met betrekking tot de opsporing en vervolging in hun land. Het gaat om aanwijzingen met betrekking tot de uitvoering van taken en bevoegdheden die de wet rechtstreeks aan de procureur-generaal of andere leden van het openbaar ministerie toekent. De

procureur-generaal is verplicht een aanwijzing op te volgen of te doen opvolgen door een ander lid van het openbaar ministerie.

Evenals thans in de Nederlandse Antillen zal echter het Hof in de nieuwe landen en op Bonaire, Sint Eustatius en Saba een bijzondere positie innemen ten behoeve van een behoorlijke opsporing en vervolging van strafbare feiten. Deze positie beïnvloedt de verhouding tussen openbaar ministerie en landsregering voor zover het beslissingen in individuele strafzaken betreft. De procureur-generaal van de Nederlandse Antillen is thans bevoegd een bijzondere aanwijzing waarvan hij meent dat deze in strijd is met het recht, ter toetsing voor te leggen aan het Hof. In dit voorstel is geregeld dat de Minister van Justitie een voornemen om een bijzondere aanwijzing te geven voorlegt aan het Gemeenschappelijk Hof van Justitie ter toetsing aan het recht. In § 7 komt dit nog nader aan de orde.

Daarnaast blijft gelden dat het Hof toeziet op de behoorlijke vervolging van strafbare feiten. De procureur-generaal moet desgevraagd informatie verstrekken aan het Hof over het vervolgingsbeleid en het Hof kan de procureur-generaal opdragen een vervolging in te stellen of voort te zetten. Het Hof kan dit ambtshalve doen. Het is dus niet afhankelijk van een klacht over niet-vervolging. Hierdoor is, zoals de toelichting op de Samenwerkingsregeling stelt, de procureur-generaal «wat betreft de strafvervolging in belangrijke mate onderworpen aan de aanwijzingen van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie en dus aan die van de minister van Justitie onttrokken».

De instelling van een gezamenlijke procureur-generaal heeft geen gevolgen voor de omvang van de verantwoordelijkheid van de onderscheiden ministers van Justitie. Zij zijn verantwoordelijk voor het openbaar ministerie in hun eigen land, zij het dat hun rol in individuele strafzaken een andere is dan in de totstandkoming van beleid. Dat het hoofd van dat openbaar ministerie tevens leiding geeft aan andere openbaar ministeries is niet relevant, met dien verstande dat deze vorm van samenwerking uiteraard betekent dat men rekening met elkaar zal moeten houden. 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 uitgevoerd (bijvoorbeeld de kennisfunctie). De inhoud van die afspraken en het toezicht op de naleving daarvan is onderwerp van parlementaire controle in het eigen land.

7. De rol van de rechter bij toetsing van de aanwijzingen

Bijzondere aanwijzingen van de Ministers van Justitie van de landen zijn onderworpen aan rechterlijke toetsing.

Voor bijzondere aanwijzingen geldt dat het bezien vanuit de democratische rechtsstaat belangrijk is dat de bevoegdheden van ministers zijn begrensd door het recht. Om dit te waarborgen is aangesloten bij het Antilliaanse recht waarbij het Hof een aanwijzing kan toetsen aan het recht. Anders dan thans toetst de rechter een aanwijzing niet op verzoek van de procureur-generaal, maar legt de minister van Justitie die het voornemen heeft een aanwijzing te geven, dit voor aan het Hof. Als het Hof heeft uitgesproken dat de aanwijzing in overeenstemming is met het recht, kan de minister de bijzondere aanwijzing geven. Niet is voorgesteld ook algemene aanwijzingen aan de rechter te kunnen voorleggen. Algemene aanwijzingen die op grond van artikel 13 worden gegeven hebben betrekking op beleid (en zullen veelal terug te voeren zijn tot uitvoering van vastgestelde beleidsplannen van de landsminister). Toetsing door de

rechter ligt in deze gevallen niet voor de hand en is ook minder noodzakelijk. De rechter oordeelt wel over de toepassing van een algemene aanwijzing in een concreet geval als dat in een aan hem voorgelegde strafzaak aan de orde komt. Feitelijk kan het oordeel van de rechter in een concreet geval betekenen dat de richtlijn in alle gevallen buiten toepassing moet blijven.

Door de mogelijkheid de bijzondere aanwijzing te laten toetsen door de rechter zijn de in een democratische rechtsstaat passende checks and balances gegarandeerd. De rechter kan voorkomen dat een onrechtmatige aanwijzing wordt gegeven. Het bestaan van deze bevoegdheid kan er bovendien toe bijdragen dat bij de uitoefening van de bevoegdheid een aanwijzing te geven grote zorgvuldigheid zal worden betracht. De mogelijkheid van toetsing van de aanwijzing door het Hof is weliswaar anders vormgegeven maar ontleend aan hetgeen het Hof heeft overwogen in zijn beschikking van 8 mei 1996 (NJ1997/12). Het betreft een toetsing aan het recht. Hieronder is begrepen de wet, de beginselen van behoorlijk bestuur en de beginselen van een behoorlijke procesorde. Het Hof komt niet de bevoegdheid toe te toetsen aan doelmatigheid of andere gronden die van belang zijn voor de toepassing van het opportuniteitsbeginsel. Het Hof toetst dus niet de politieke of beleidsgronden die ten grondslag kunnen liggen aan een bijzondere aanwijzing. De beschikking van 8 mei 1996 was een beschikking in een strafzaak. Uitgangspunt is dat het procesrecht voor dergelijke beschikkingen wordt gevolgd bij de toetsing van de voorgenomen aanwijzing.

Vereiste van schriftelijkheid

Uit artikel 13 volgt dat aanwijzingen steeds op schrift worden gesteld. Voor de algemene aanwijzing die kan worden gegeven zonder voorafgaande procedure bij de rechter is dit expliciet bepaald. Voor bijzondere aanwijzingen vloeit uit de voorgeschreven procedure bij de rechter voort dat de aanwijzing op schrift is gesteld. In dit verband wordt opgemerkt dat een aanwijzing de rechtsbescherming van een verdachte niet aantast. Dat betekent bijvoorbeeld dat een verdachte die in verzekering is gesteld, binnen de in het Wetboek van Strafvordering van het desbetreffende land geregelde periode moet worden voorgeleid aan de rechter om de rechtmatigheid van de in verzekeringstelling te toetsen. Een aanwijzingsbevoegdheid van een minister kan een dergelijke eis niet doorkruisen.

8. Taken en bevoegdheden van de openbare ministeries

Dit wetsvoorstel beperkt zich tot een algemene beschrijving van de kerntaak van het openbaar ministerie – de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde – en werkt dit uit in een viertal meer specifiek aangeduide taken: de handhaving van wettelijke regelingen, de opsporing en vervolging van strafbare feiten, het doen uitvoeren van vonnissen en beschikkingen en het toezicht op de naleving van de rechterlijke beslissingen in tuchtzaken (vergelijk artikel 3 ELRO). Elk van de landen zal onder andere in hun Wetboek van Strafvordering, bevoegdheden aan het openbaar ministerie toekennen. Het zwaartepunt ligt wat dit betreft dus in de landelijke wet- en regelgeving.

De zorg voor de politie in de uitoefening van haar justitiële taken is evenals thans in de Nederlandse Antillen een taak van de procureur-generaal. Artikel 11 van het voorstel ziet hierop. Op grond van het eerste lid is de procureur-generaal bevoegd aan ambtenaren die met de politie zijn belast alle aanwijzingen te geven tot voorkoming en opsporing van en onderzoek naar strafbare feiten die hij nodig acht. Hij kan politieambtenaren dus direct aansturen bij de uitoefening van hun justitiële taken. De procureur-generaal kan dwingend medewerking vorderen van de justitiële

politie. Deze bevoegdheden van de procureur-generaal doen geen afbreuk aan de bevoegdheden van de officieren van justitie op grond van de Wetboeken van Strafvordering terzake van opsporing van strafbare feiten. Een opsporingsonderzoek wordt doorgaans onder gezag van een officier van justitie verricht. Voorts is de procureur-generaal bevoegd aan elk van de ministers van Justitie voorstellen te doen over de uitoefening van de justitiële taken van de politie. In het algemeen zal hij dit doen in nauw overleg met de hoofdofficieren van justitie die immers als hoofd van het parket in eerste aanleg direct verantwoordelijk zijn voor een belangrijk deel van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde in de landen en dagelijks met de politie hebben te maken.

9. Samenwerking tussen de openbare ministeries

Naast de institutionele samenwerking door middel van een gezamenlijke procureur-generaal, zijn in het voorstel verschillende bepalingen opgenomen ter bevordering en vereenvoudiging van de samenwerking.

De inzetbaarheid en bevoegdheid van officieren van justitie in een ander land

In de eerste plaats betreft dit artikel 8 waarin is geregeld dat de officieren van justitie bevoegd en inzetbaar zijn in elk van de landen. Dit maakt het mogelijk om zonder dat twijfel hoeft te rijzen over zijn bevoegdheid, een officier van justitie werkzaam bij bijvoorbeeld het parket in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba een zaak op Sint Maarten te laten behandelen of omgekeerd. Dit kan wenselijk zijn in verband met bijzondere expertise die in het ene land wel aanwezig is en in het andere land niet of omdat het goed is dat een zaak wordt behandeld door een officier «van buiten». Ook is het bijvoorbeeld mogelijk dat twee officieren tijdelijk van plaats wisselen om elders ervaring op te doen voor een langere periode zonder dat formeel in een aanstelling bij een ander land behoeft te worden voorzien. Een officier van justitie die wordt ingezet in een ander land functioneert onder verantwoordelijkheid van de hoofdofficier van justitie van dat andere land.

Het spreekt voor zich dat inzet van officieren in een ander land niet ten koste mag gaan van de uitoefening van het openbaar ministerie in het land waar de officieren hun aanstelling hebben. De hoofdofficieren en de procureur-generaal zullen daarop moeten toezien. Over de inzetbaarheid van elkaars officieren van justitie maken de Ministers van Justitie nadere afspraken. In het tweede lid van artikel 8 is voorgeschreven dat deze afspraken in ieder geval zien op de betrokkenheid van de procureur-generaal, de vergoeding van de kosten, onderlinge informatieverstrekking en evaluatie van de afspraken.

Onderlinge rechtshulp

Evenals de ELRO (artikel 35) bevat dit voorstel een onderlinge rechtshulpverplichting (artikel 15). Ten opzichte van de ELRO is deze uitgebreid tot Nederland. Ook thans vindt desgevraagd onderlinge rechtshulp plaats tussen Nederland en de Nederlandse Antillen. Vastgelegd is dat de ministers hierover nadere afspraken kunnen maken. Wellicht is het op termijn wenselijk onderlinge regelingen te treffen. Het ligt voor de hand dat daarbij dan ook Aruba is betrokken.

Grensoverschrijdende criminaliteit

In de Slotverklaring zijn verschillende afspraken gemaakt over samenwerking bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Deze afspraken zijn voor zover nodig verwerkt in dit wetsvoorstel. Bepaald is dat de Ministers van Justitie overleg voeren over de opsporing en vervolging van grensoverschrijdende criminaliteit. Zij maken onder meer afspraken

over de personele en materiële inzet voor dat beleid. De afspraken die voortvloeien uit dat overleg worden vastgesteld door de rijksministerraad.

In artikel 34 zijn bevoegdheden voor de procureur-generaal opgenomen ter uitvoering van de afspraak in de Slotverklaring dat in de consensus-rijkswet aan de procureur-generaal voldoende bevoegdheden en middelen worden toegekend om grensoverschrijdende criminaliteit adequaat aan te pakken. In opdracht van de drie Ministers van Justitie stelt de procureur-generaal vierjaarlijks een beleidsprogramma op. Dit beleidsprogramma wordt vastgesteld door de rijksministerraad. Het beleidsprogramma en de afspraken genoemd in artikel 34, derde lid, kunnen feitelijk hetzelfde document betreffen. De korpschefs zijn verplicht ten behoeve van de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit politieambtenaren en middelen ter beschikking te stellen overeenkomstig de hierover gemaakte afspraken in de rijksministerraad. Daarnaast is de procureur-generaal bevoegd officieren van justitie aan te wijzen die worden belast met de opsporing en vervolging van grensoverschrijdende criminaliteit.

Inzet rijksrecherche

Bij de opsporing en vervolging van ambtsdelicten en het onderzoek naar integriteitschendingen kan de procureur-generaal een belangrijke functie vervullen. In de Slotverklaring is neergelegd dat hij op grond van de consensusrijkswet over voldoende middelen en personeel beschikt om integriteitschendingen en corruptie adequaat aan te pakken. Artikel 35 van het voorstel bevat ter uitwerking van deze afspraak enkele voorschriften.

In het algemeen verdient het de voorkeur dat onderzoeken naar integriteitschendingen, bijvoorbeeld een onderzoek naar het lekken van gevoelige overheidsinformatie en de opsporing van ambtsdelicten gebeurt door politiediensten van het Caribische deel van het Koninkrijk. De procureur-generaal kan dan ook in de eerste plaats medewerking van de korpsen vorderen en daarbij aangeven welke ambtenaren hem ter beschikking moeten worden gesteld voor dergelijke (opsporings)onderzoeken.

Het kan echter voorkomen dat het wenselijk is voor de opsporing van ambtsdelicten en andere strafbare feiten die de integriteit van de overheid kunnen aantasten ondersteuning te vragen van buiten de eigen relatief kleine eilandsgemeenschappen. Daarom is bepaald dat de procureur-generaal op grond van artikel 35, eerste lid, een verzoek kan doen om bijstand door de rijksrecherche. Hij zal dat verzoek kunnen doen aan de voorzitter van het Nederlandse college van procureurs-generaal. De procureur-generaal handelt bij de toepassing van artikel 35 onder verantwoordelijkheid van de desbetreffende minister van Justitie. Een verzoek om bijstand kan de procureur-generaal niet doen dan na overleg met de minister van Justitie. Artikel 35, derde, lid, bepaalt dat ambtenaren van de rijksrecherche bevoegd zijn onderzoek te verrichten. Zij beschikken over de bevoegdheden van de ambtenaren van politie van het land waarin zij worden ingezet. Zij zullen in het land waar zij werkzaam zullen zijn, beëdigd worden.

Enkele keren per jaar spreken de procureurs-generaal van het Europese en het Caribische deel van het Koninkrijk met elkaar. Hierin kan onder meer de inzet van de rijksrecherche aan de orde komen.

Overleg over het opsporings- en vervolgingsbeleid

Naast bovengenoemde vormen van samenwerking bevat het voorstel de verplichting over het opsporings- en vervolgingsbeleid afspraken te maken in een overleg dat minstens eens per jaar wordt gehouden tussen de Ministers van Justitie en de procureur-generaal (artikel 36). Het beleid

ter bestrijding van kort gezegd de zware en georganiseerde criminaliteit dienen zij onderling af te stemmen.

10. Beheer en bekostiging

Het beheer van het openbaar ministerie van elk van de landen is in handen gelegd van de gezamenlijke procureur-generaal als hoofd van het openbaar ministerie in de landen. Daartoe bepaalt artikel 28 van het voorstel in algemene zin dat de procureur-generaal is belast met de organisatie en de bedrijfsvoering van de openbare ministeries in de landen. In het vervolg van dit artikel is deze taak nader vorm gegeven door een vijftal aspecten hiervan expliciet te benoemen, namelijk de zorg voor:

- a. de kwaliteit en de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van de openbare ministeries;
- b. de voorbereiding van de begrotingen van de parketten in eerste aanleg en het parket van de procureur-generaal;
- c. het toezicht houden op de uitvoering van de begrotingen;
- d. het afleggen van verantwoording aan de minister van Justitie van het desbetreffende land over de uitvoering van de begroting van het openbaar ministerie, dat wil zeggen van het parket in eerste aanleg van het desbetreffende land en van het parket van de procureur-generaal;
- e. de automatisering, de bestuurlijke informatievoorziening, de huisvesting, de beveiliging, personele en materiële voorzieningen bij de openbare ministeries.

De procureur-generaal verricht deze taken in ondergeschiktheid aan de drie ministers van Justitie. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de bepaling dat het jaarplan, waarin in beginsel alle voorgenomen activiteiten van het openbaar ministerie worden opgenomen, worden vastgesteld door de onderscheiden ministers. Door middel van het jaarverslag legt hij aan elk van de ministers verantwoording af.

In aanvulling op de aan hem toegekende beheertaken in artikel 28, bepaalt artikel 30 dat hij bevoegd is zelfstandig privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten die voortvloeien uit het beheer van de begroting van het parket van de procureur-generaal en van de parketten in eerste aanleg. Dit betekent dat hij niet afhankelijk is van een minister voor het doen van uitgaven die binnen de kaders van de begroting vallen. Een reden om dit te regelen is dat dit voorkomt dat de procureur-generaal afhankelijk is van drie ministers voor het doen van uitgaven. Aangenomen mag worden dat de procureur-generaal zijn permanente vertegenwoordigers in de landen of de hoofdofficieren van justitie zal machtigen namens hem privaatrechtelijke overeenkomsten aan te gaan voor zover die direct samenhangen met het beheer van de begroting van de parketten in eerste aanleg en bijvoorbeeld een bepaald bedrag niet te boven gaan.

Het beheer en de bekostiging van het parket in eerste aanleg

De gezagsmatige ondergeschiktheid van de hoofdofficieren aan de procureur-generaal krijgt mede gestalte in hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel. Artikel 30 schrijft voor dat de hoofdofficieren van elk van de landen samen met de procureur-generaal jaarlijks een jaarplan maken. Dit plan bevat een omschrijving van de voorgenomen activiteiten, doelstellingen en prestatieafspraken van het parket voor het komende jaar. Het jaarplan zal zijn gebaseerd op het landelijke beleidsplan. Het plan kan ook een inschatting van de benodigde politiecapaciteit bevatten. Het ligt in de reden dat ook de korpschef bij de opstelling van het plan betrokken wordt evenals eventuele bijzondere opsporingsdiensten. Het is belangrijk dat ook de beoogde resultaten in dit plan worden neergelegd, zoals doorlooptijden en te verwachten aantallen afgedane zaken.

De procureur-generaal ziet toe op de uitvoering van het jaarplan in elk van de landen. Het dagelijkse toezicht en overleg over de uitvoering van het jaarplan zal in Sint Maarten in handen zijn bij de medewerker van de procureur-generaal bij zijn kantoor in Sint Maarten. Dit neemt niet weg dat het van groot belang dat de procureur-generaal als hoofd van het openbaar ministerie van tijd tot tijd een persoonlijk onderhoud heeft met de hoofdofficiëren en zich daarbij laat zien in de landen. Daarom is voorgescreven dat hij ten minste vier keer per jaar in persoon overleg voert met de hoofdofficier in het land van standplaats van de betrokken hoofdofficier. Buiten dit overleg zal er veel meer contact zijn met de hoofdofficiëren en niet alleen over beheerzaken maar ook over zaken die rechtstreeks te maken hebben met de uitoefening van bevoegdheden van het openbaar ministerie, bijvoorbeeld over politiek gevoelige opsporingsonderzoeken. Het is zeer goed denkbaar dat de procureur-generaal de hoofdofficiëren door middel van een richtlijn (algemene aanwijzing) verplicht hem opsporings- en vervolgingszaken te melden die belangrijke politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen kunnen hebben, zoals zaken met een bijzonder procesrisico, zaken waarbij schendingen van de integriteit aan de orde kunnen zijn of zaken waarbij grote media-aandacht kan worden verwacht.

Een jaarplan ligt ten grondslag aan de begroting van het parket in eerste aanleg en de middelen die een land ter beschikking zal stellen voor de werkzaamheden van dat parket. De begrotingsvoorbereiding is een zaak van de afzonderlijke landen. Wel bepaalt artikel 31 dat en op welke wijze de procureur-generaal verantwoording aflegt over het beheer van de begroting. Het tweede lid van dit artikel verplicht hem tot indiening van een jaarverslag waarin de jaarrekening is opgenomen. Deze wordt gecontroleerd door de accountantsdiensten van de landen. De ministers leggen hierover verantwoording af in hun volksvertegenwoordiging.

De bekostiging van het parket van de procureur-generaal

De kosten van het openbaar ministerie in de landen bestaan gedeeltelijk uit de kosten van het parket van de procureur-generaal. Over het totaal van de hiervoor beschikbaar te stellen middelen zullen de drie betrokken ministers overeenstemming moeten bereiken. Ter voorbereiding van hun overleg dient de procureur-generaal een jaarplan in met een ontwerp-begroting en een meerjarenraming. Een deel van dit plan zal betrekking hebben op activiteiten die ten behoeve van alle landen worden verricht. Bijvoorbeeld taken met betrekking tot de ontwikkeling van personeelsbeleid, juridische infrastructuur en kennisbevordering. Een aanzienlijk deel van de activiteiten zal kunnen worden onderscheiden per land, zoals te verwachten aantallen hoger-beroepszaken. Omdat de activiteiten voor de landen in balans zullen moeten zijn, dienen de ministers over het plan als geheel en de daarmee in totaal gemoeide kosten overeenstemming bereiken.

De landen dragen gezamenlijk de kosten van het parket van de procureur-generaal. In een algemene maatregel van rijksbestuur zal een verdeelsleutel worden vastgelegd. In beginsel draagt elk van de landen de kosten die voor dat land worden gemaakt. Bij de toedeling van de kosten aan de landen zal uitgangspunt zijn dat kosten die samenhangen met toekenning van extra taken aan de procureur-generaal door een land, door het desbetreffende land worden gedragen. Dit kan in de regeling van de verdeelsleutel tot uitdrukking worden gebracht.

Over de uitvoering van de begroting en het jaarplan legt de procureur-generaal aan elk van de ministers van Justitie verantwoording af door middel van een jaarverslag dat een jaarrekening bevat. Dit moet voldoende basis bieden voor elk van de ministers om verantwoording af

te leggen aan hun parlement. Dit betekent dat de presentatie zo moet zijn dat duidelijk is op welke wijze de bijdrage van de onderscheiden landen is besteed.

11. De rechtspositie van de leden van het openbaar ministerie

Dit voorstel bevat enkele kernbepalingen met betrekking tot de rechtspositie van de leden van het openbaar ministerie die minimumgaranties bieden voor de kwaliteit van het openbaar ministerie en ertoe bijdragen dat de leden van het openbaar ministerie hun taken en bevoegdheden kunnen uitoefenen. Hierbij is nauw aangesloten bij de artikelen 60 tot en met 65 van de SWR. De niet in dit voorstel opgenomen aspecten van de rechtspositie worden geregeld bij of krachtens consensus algemene maatregel van rijksbestuur.

Benoemingsvereisten en onverenigbare betrekkingen

In de eerste plaats regelt de wet de opleidingsvereisten die een minimumgarantie bieden voor een in kwalitatief opzicht op zijn taken berekend openbaar ministerie. In de Slotverklaring is overeengekomen dat er gemeenschappelijke opleidings- en kwaliteitseisen zullen worden vastgesteld. Die zijn in verband met de beoogde samenwerking tussen de openbare ministeries en de uitwisselbaarheid van officieren van justitie belangrijk. Voorgeschreven is dat alle leden van het openbaar ministerie over een voltooide juridische opleiding beschikken. Het opleidingsvereiste is daarmee gelijk aan die van de leden van het Hof. Tevens is voorgeschreven dat de leden van het openbaar ministerie Nederlander moeten zijn. Ook nu gelden deze eisen in de Nederlandse Antillen en in Nederland.

Evenals thans is de mogelijkheid opgenomen ook plaatsvervangend officieren van justitie aan te stellen die geen afgeronde juridische opleiding hebben. Dit heeft niet de voorkeur maar kan om praktische redenen nodig zijn om ervoor te zorgen dat ook op de kleinste eilanden er steeds iemand is die bevoegd is in een noodgeval op te treden. Een voorstel daartoe zal moeten worden gedaan door de procureur-generaal. Van een dergelijke benoeming zal alleen sprake kunnen zijn als het niet goed mogelijk is op andere wijze te voorzien in de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie. Het ligt in de rede dat de procureur-generaal een dergelijke plaatsvervangend officier van justitie zal belasten met een beperkt takenpakket.

Voorst bevat dit voorstel conform afspraken in de Slotverklaring enkele met het lidmaatschap van het openbaar ministerie onverenigbare betrekkingen. Deze lijst is ruimer dan thans is bepaald in artikel 29, eerste lid, ELRO. Bovendien is daar uitsluitend voor de procureur-generaal voorzien in onverenigbare betrekkingen. De keuze voor een wat ruimere lijst met onverenigbare functies is evenals in het wetsvoorstel Hof gedaan in verband met de specifieke omstandigheden van de samenleving in de betrokken gebieden. Voor de nieuwe landen en Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt dat er sprake is van kleine gemeenschappen waarin meer nog dan in grotere, de officier van justitie een kwetsbare positie inneemt. Het is belangrijk elke schijn van belangenverstrengeling te vermijden. Het is de bedoeling in de algemene maatregel van rijksbestuur waarin de rechtspositie wordt geregeld een regeling voor melding van nevenfuncties op te nemen.

Benoeming van de procureur-generaal en de advocaat-generaal

Evenals thans wordt de procureur-generaal benoemd bij koninklijk besluit. In de Slotverklaring is afgesproken dat ook de advocaat-generaal voortaan bij koninklijk besluit zal worden benoemd. Het voorstel voor de benoeming van de procureur-generaal en de advocaat-generaal wordt gedaan

door de drie ministers samen. De procedure van benoeming is ontleend aan de huidige procedure voor benoeming van de procureur-generaal in de SWR. Daaruit is ook overgenomen het recht van aanbeveling van het Hof en de procureur-generaal gezamenlijk.

Benoeming leden openbaar ministerie bij het parket in eerste aanleg

Ook de hoofdofficiëren van justitie zullen voortaan worden benoemd bij koninklijk besluit. Zij zijn echter anders dan de procureur-generaal slechts lid van het openbaar ministerie van één van de landen. Het voorstel voor hun benoeming wordt dan ook gedaan door de Minister van Justitie van het desbetreffende land alleen. Daartoe doet de procureur-generaal onder wiens gezag zij zullen komen werken een aanbeveling. Voorgeschreven is dat het Hof over de aanbeveling wordt gehoord.

De overige leden van het openbaar ministerie werkzaam bij het parket in eerste aanleg van Curaçao of Sint Maarten worden benoemd bij landsbesluit, zij die werkzaam zijn bij het parket van Bonaire, Sint Eustatius en Saba bij koninklijk besluit. In alle gevallen vindt benoeming plaats op een daartoe strekkende aanbeveling van de procureur-generaal. Het is mogelijk bij landsverordening of wet nadere regels te stellen over de benoemingsprocedure van de leden van het openbaar ministerie werkzaam bij de parketten in eerste aanleg.

Caribisering van de openbare ministeries

Het beleid om meer leden van het openbaar ministerie afkomstig te laten zijn uit het Caribische deel van het Koninkrijk zal worden voortgezet. Bij de benoeming van leden zal hiermee terdege rekening worden gehouden. In de memorie van toelichting bij de consensusrijkswet Hof is al aandacht besteed aan het belang ook bij de instroom van rechterlijke ambtenaren in opleiding rekening te houden met dit beleid.

Schorsing en ontslag

Vanwege de bijzondere positie van het openbaar ministerie is er voor gekozen de gronden voor schorsing en ontslag neer te leggen in de wet. Gezien de bijzondere functies is gekozen voor een limitatief stelsel van ontslaggronden. De gronden komen in belangrijke mate overeen met die voor rechters en zijn ontleend aan de SWR en de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. Het orgaan dat is bevoegd tot benoeming is ook bevoegd tot schorsing en ontslag.

Aanstelling ondersteunend personeel

Het voorstel bevat geen bepaling over de benoeming van ondersteunend personeel bij de parketten in eerste aanleg. Dit is een zaak van de landen. De Minister van Justitie van het land waar betrokkene voornamelijk werkzaam zal zijn, benoemt het ondersteunend personeel bij het parket van de procureur-generaal. Hij doet dit op voorstel van de procureur-generaal. Een dergelijke benoeming moet passen binnen het voor het parket beschikbare budget.

Rechtsbescherming en overige aspecten rechtspositie leden openbaar ministerie

De overige aspecten van de rechtspositie zullen worden geregeld bij of krachtens consensus algemene maatregel van rijksbestuur (amvrb). Daarbij zal moeten worden gezien welke aspecten regeling in de amvrb behoeven en welke aspecten kunnen worden overgelaten aan de landen c.q. in hoeverre het materieel ambtenarenrecht van de landen van toepassing kan zijn. Wel is het wenselijk op het niveau van de wet de rechtsbescherming tegen rechtspositionele besluiten te regelen. Daarin voorziet artikel 25.

Er is voor gekozen de geschillen te laten beslechten door de gewone rechter die in alle landen dezelfde is. De rechtspositionele geschillen zijn bestuursrechtelijk van aard. In het gehele gebied waar het Hof rechtsmacht heeft, derhalve alle landen van het Koninkrijk en wat Nederland betreft op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, zal evenals thans het geval is in de Nederlandse Antillen altijd ten minste één lid van het Hof betrokken zijn bij de afdoening van bestuursrechtelijke geschillen. De afdoening van bestuursrechtelijke zaken zal in de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie zijn opgedragen aan de rechterlijke macht, i.c. de Gerechten in eerste aanleg en het Hof, ofwel aan een bijzonder gerecht waar in ieder geval een lid van het Hof deel van uitmaakt (zie artikel 4 van het voorstel van Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie). De leden van het Hof zijn dus bekend met de behandeling van bestuursrechtelijke geschillen.

De keuze van het Gerecht in eerste aanleg wordt bepaald door de woonplaats van belanghebbende. Indien de belanghebbende niet in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of op Bonaire, Sint Eustatius of Saba woont, is het Gerecht in eerste aanleg van Curaçao bevoegd. Doorgaans zal de belanghebbende overigens in één van de landen wonen omdat de regeling primair betrekking heeft op de leden van de openbare ministerie van de landen. De plaats van behandeling van het beroep bepaalt welke regels van procesrecht van toepassing zijn. Deze regels van procesrecht gelden dan eveneens in hoger beroep. Het Hof is bekend met deze regels en gewend ze toe te passen.

12. Evaluatie, wijziging en beëindiging van de wet

In de Slotverklaring is afgesproken dat de nieuwe staatkundige structuur vijf jaar na haar inwerkingtreding zal worden geëvalueerd. Deze rijkswet 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. Dat 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 41, tweede lid, voorziet in de mogelijkheid van beëindiging van deze rijkswet in onderlinge overeenstemming naar aanleiding van de evaluatie. Indien hiertoe wordt besloten dan moet de rijkswet worden ingetrokken. 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 2

Deze consensusrijkswet veronderstelt de aanwezigheid van een openbaar ministerie in elk van de landen. Artikel 2 bevat de kern van de inrichting van de openbare ministeries in de landen. Het bepaalt dat het openbaar ministerie van elk van de landen bestaat uit het parket van de procureur-generaal en het parket in eerste aanleg. Aan het hoofd van de openbare ministeries van de landen staat een gezamenlijke procureur-generaal. Uit dit artikel vloeit voort dat daar waar in het vervolg van het wetsvoorstel gesproken wordt van het openbaar ministerie, bedoeld wordt op het

openbaar ministerie van elk van de landen, tenzij nadrukkelijk anders is bepaald. Dat laatste is alleen gebeurd in artikel 17, derde en vierde lid.

Artikel 3

Op grond van het eerste lid is het parket van de procureur-generaal gevestigd in Curaçao en houdt de procureur-generaal in elk land kantoor. Voor het kantoor in Sint Maarten schrijft het tweede lid voor dat een door de procureur-generaal aangewezen medewerker van zijn parket werkzaam is als hoofd van dat kantoor. De wet laat in het midden of dit een lid van het openbaar ministerie is of een andere medewerker. Artikel 16, vijfde lid, biedt de procureur-generaal de mogelijkheid medewerkers van het openbaar ministerie van de landen aan te wijzen om voor zijn parket werkzaam te zijn. Het tweede lid sluit niet uit dat er meer medewerkers van het parket van de procureur-generaal werkzaam zijn in Sint Maarten, noch dat ook het kantoor op Bonaire, Sint Eustatius en Saba permanent is bemand. Vooralsnog is er geen directe aanleiding tot het laatste over te gaan. Het derde lid bepaalt bij welke taken het hoofd van het kantoor in Sint Maarten de procureur-generaal in ieder geval ondersteunt. De taken onder a en b (zorg voor de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van het openbaar ministerie en de voorbereiding en uitvoering van het jaarplan en de begroting van het parket in eerste aanleg) verwijzen naar enkele van de in artikel 28 geregelde taken van de procureur-generaal. De onder c genoemde taak is de procureur-generaal toegekend in artikel 34. De ondersteuning door de medewerker in Sint Maarten zal betrekking hebben op onderdelen van het beleidsprogramma die voor Sint Maarten relevant zijn. De onder d genoemde taak (toezicht op een behoorlijke opsporing en vervolging) is de procureur-generaal opgedragen in artikel 6, derde lid.

Artikel 4

In het tweede lid is vastgelegd dat de procureur-generaal in ieder geval wordt ondersteund door één advocaat-generaal. Daarnaast kunnen andere leden van het openbaar ministerie en andere ambtenaren werkzaam zijn voor het parket van de procureur-generaal. Op grond van artikel 16, vijfde lid, kan de procureur-generaal daartoe medewerkers van het openbaar ministerie van de landen aanwijzen. In het algemeen deel van de toelichting is reeds opgemerkt dat het onderscheid tussen eerste- en tweedelijns openbaar ministerie mede ten doel heeft checks and balances binnen de organisatie van het openbaar ministerie in te bouwen. Daarom is uitgangspunt dat leden van het openbaar ministerie niet werkzaam zijn voor zowel het parket in eerste aanleg als voor het parket van de procureur-generaal.

Artikel 5

Het eerste lid expliciteert dat het openbaar ministerie bij het Hof wordt uitgeoefend door of namens de procureur-generaal en is ontleend aan artikel 60, eerste lid, SWR en artikel 5, eerste lid, ELRO. Dat het openbaar ministerie ook namens de procureur-generaal kan worden uitgeoefend betekent dat onder zijn verantwoordelijkheid en in zijn naam ook andere leden van het openbaar ministerie hoger beroepszaken kunnen behandelen bij het Hof.

Het tweede lid voorziet in de vervanging van de procureur-generaal en is thans geregeld in artikel 5, tweede lid, ELRO. Evenals nu is geregeld dat bij ontstentenis van de procureur-generaal voor langere duur bij koninklijk besluit in zijn vervanging wordt voorzien (artikel 5, derde lid, ELRO). Aldus wordt voorkomen dat de advocaat-generaal langdurig wordt belast met een dubbele taak.

Volgens het vierde lid kan de procureur-generaal de hoofdofficieren van justitie algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie. Hiermee is de hiërarchische ondergeschiktheid van de leden van de drie openbaar ministeries aan de procureur-generaal in de uitoefening van hun bevoegdheden gegeven. Ook thans oefenen de leden van het openbaar ministerie hun taken en bevoegdheden uit in ondergeschiktheid aan de procureur-generaal.

Artikel 6

Dit artikel werkt de algemene bepaling dat de procureur-generaal het openbaar ministerie bij het Hof uitoefent verder uit. Deze bepaling beoogt niet afbreuk te doen aan de bevoegdheid van de officieren van justitie van de landen hoger beroep in te stellen. Deze bevoegdheid is geregeld in de Wetboeken van Strafvordering. De bevoegdheid een hoger beroep in te stellen impliceert de bevoegdheid het hoger beroep in te trekken. Op grond van het derde lid kunnen de landen de procureur-generaal andere taken opdragen en bijbehorende bevoegdheden toekennen. Thans heeft de procureur-generaal van de Nederlandse Antillen ook andere taken dan strafvorderlijke. Zo heeft hij ambtshalve zitting in de Raad van toezicht en advies geregeld in de Landsloterijverordening en is hij bevoegd de ontzetting van een notaris uit zijn ambt te vorderen.

Artikel 7

Het tweede lid bepaalt in welke rang officieren van justitie bij de parketten in eerste aanleg werkzaam kunnen zijn. De Minister van Justitie van een land zal in overleg met de procureur-generaal en de hoofdofficier moeten beoordelen wat de wenselijke omvang van het parket in eerste aanleg is. De overige leden van het parket in eerste aanleg zijn op grond van het derde lid ondergeschikt aan de hoofdofficier (vergelijk artikel 4, tweede lid, ELRO).

Het vijfde lid biedt de landen de mogelijkheid bij landsverordening of wet nadere regels te stellen over de inrichting van het parket in eerste aanleg.

Artikel 8

Op grond van het eerste lid van dit artikel zijn de officieren van justitie werkzaam bij het parket in eerste aanleg bevoegd en inzetbaar in elk van de landen. Deze bepaling betekent dat indien een officier van justitie van het ene land als officier van justitie optreedt in een ander land, hij beschikt over alle bevoegdheden waarover een officier van justitie in dat andere land beschikt zonder dat hij in dat land behoeft te worden aangesteld als officier van justitie. Het spreekt voor zich dat een officier van justitie niet zelf kan beslissen in een ander land als officier op te treden. De Ministers van Justitie moeten afspraken maken over het inzetten van elkaars officieren van justitie en de procedure die daarvoor wordt gevolgd. Het tweede lid bepaalt op welke aspecten de afspraken in ieder geval betrekking hebben.

Artikel 9

Artikel 9, eerste lid, bevat een beschrijving van de kerntaak van het openbaar ministerie in elk van de landen. De omschrijving is ruim en algemeen. Deze kerntaak is nader ingevuld in het tweede lid dat is overgenomen uit artikel 3 ELRO. De toekenning van specifieke taken en bevoegdheden waardoor de kerntaak in de landen gestalte krijgt, geschiedt in landsverordeningen en wetten. De omschrijving van de taken is niet uitputtend. De landen kunnen bij landsverordening c.q. wet andere taken

aan het openbaar ministerie toekennen, bijvoorbeeld de vordering tot ontbinding van rechtspersonen.

Artikel 10

Volgens artikel 10 worden de taken en bevoegdheden van de openbare ministeries van de landen, op de wijze bij of krachtens wet of landsverordening bepaalt, uitgeoefend door de leden van het openbaar ministerie. Uit de artikel 4, tweede en derde lid, en 7, tweede lid, volgt dat tot de leden van het openbaar ministerie behoren: de procureur-generaal, de advocaten-generaal alsmede de hoofdofficieren van justitie, de officieren van justitie, de substituut-officieren van justitie en de plaatsvervangende officieren van justitie. Deze bepaling is een samenvoeging van artikel 60 SWR en artikel 4 ELRO.

Artikel 11

In de Slotverklaring is afgesproken dat de procureur-generaal voor de uitoefening van zijn verantwoordelijkheden op dwingende wijze medewerking kan vorderen van een politiekorps op het terrein van de opsporing van strafbare feiten. Dit is geen wijziging ten opzichte van de huidige mogelijkheden van de procureur-generaal van de Nederlandse Antillen. Het eerste lid van artikel 11 bepaalt dat de procureur-generaal bevoegd is aan de ambtenaren die met de politie belast zijn, zodanige instructies te geven tot voorkoming, opsporing, en nasporing van strafbare feiten als hij in het belang van een goede justitie nodig oordeelt. Het voorschrift is ontleend aan artikel 65, eerste lid, SWR.

Het tweede lid is gebaseerd op artikel 65, tweede lid, SWR.

Onder het begrip politie worden bijzondere opsporingsdiensten begrepen. De veiligheidsdiensten, die niet zijn belast met de opsporing en vervolging van strafbare feiten, vallen hier nadrukkelijk niet onder.

Artikel 12

Dit artikel legt de bijzondere positie van het Hof ten opzichte van het openbaar ministerie vast, zoals is beschreven in § 6 van het algemeen deel van deze toelichting. Het eerste lid bepaalt dat wanneer het aan het Hof voorkomt dat de vervolging van een strafbaar feit in een van de landen behoort te worden ingesteld of voortgezet, de procureur-generaal verplicht is te voldoen aan een bevel van het Hof om de gevraagde informatie te verstrekken. Volgens het tweede lid is de procureur-generaal verplicht om op bevel van het Hof te vervolgen of te doen vervolgen. Artikel 12 is ontleend aan artikel 66, eerste en tweede lid, SWR. De wijzigingen ten opzichte van de SWR betreffen een tekstuele vereenvoudiging. Artikel 12 impliceert dat het Hof toezicht houdt op een behoorlijke vervolging en opsporing van strafbare feiten. Deze bevoegdheid is opgenomen in het voorstel van Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie. De bevoegdheid van het Hof doet geen afbreuk aan het feit dat in de landen het openbaar ministerie is belast met de opsporing en vervolging van strafbare feiten waarbij de procureur-generaal als hoofd van het openbaar ministerie een bijzondere, ook toezichthoudende rol vervult. De bevoegdheid van het Hof om ambtshalve een strafvervolging te bevelen dient daarom slechts in uitzonderlijke gevallen te geschieden wanneer het openbaar ministerie ten onrechte een strafvervolging achterwege laat of achterwege heeft gelaten.

Artikel 13

Volgens het eerste lid kunnen de Ministers van Justitie van de landen de procureur-generaal algemene aanwijzingen geven betreffende de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie van het eigen land. Het tweede lid geeft de bevoegdheid ook voor concrete gevallen aanwijzingen te geven nadat de rechter heeft geoordeeld dat de voorgenomen aanwijzing rechtmatig is.

Door toekenning van de aanwijzingsbevoegdheid wordt duidelijk tot uitdrukking gebracht dat de door de wet aan het openbaar ministerie toegekende bevoegdheden worden uitgeoefend onder ministeriële verantwoordelijkheid. Artikel 66, derde lid, SWR, bepaalt dat ambtenaren van het openbaar ministerie verplicht zijn de bevelen na te komen die hun in hun ambtsbetrekking door of vanwege de regering van een land gegeven worden. Uit jurisprudentie van het Hof blijkt dat de minister van Justitie op grond van deze bepaling de bevoegdheid heeft zelfstandig aanwijzingen te geven. Door de nieuwe formulering van artikel 13, eerste lid, is duidelijk dat de aanwijzingsbevoegdheid toekomt aan de Minister van Justitie.

Artikel 13 biedt de mogelijkheid om algemene aanwijzingen te geven, maar als gezegd ook een aanwijzing inzake de opsporing of vervolging van strafbare feiten in een concreet geval. De bevoegdheid tot vervolging is door de wetgever als zelfstandige bevoegdheid geattribueerd aan het openbaar ministerie. In het algemeen deel is reeds ingegaan op de bijzondere positie van het openbaar ministerie ten opzichte van het landsbestuur. In aanvulling daarop wordt het volgende opgemerkt. Het openbaar ministerie zal in geval van een vervolging aan de rechter verantwoording dienen af te leggen over de afwegingen die hebben geleid tot vervolging. Cruciaal is in dat verband het vertrouwen dat de rechter moet kunnen stellen in de objectiviteit en integriteit van het openbaar ministerie. Daarom dient de minister met bemoeyenis op dit punt grote terughoudendheid te betrachten. Uitzonderingen daargelaten zal een minister pas een aanwijzing geven nadat hij over zijn voornemen de procureur-generaal heeft geraadpleegd.

Een aanwijzing door de minister geschiedt steeds aan de procureur-generaal. Ten opzichte van het huidige Antilliaanse recht beschikt de procureur-generaal niet meer over de bevoegdheid om een aanwijzing voor te leggen aan het Hof. Dit is niet meer nodig omdat een bijzondere aanwijzing al is getoetst voordat deze is gegeven.

Artikel 14

Op grond van dit artikel zijn de openbaar ministeries van de landen en van Nederland onderling verplicht gevolg te geven aan verzoeken om rechtshulp. Het voorschrift is ontleend aan artikel 35 ELRO, toegespitst op het openbaar ministerie. Toegevoegd is dat het verplicht gevolg geven aan interregionale rechtshulpverzoeken van Curaçao of Sint Maarten ook geldt voor het openbaar ministerie in Nederland en omgekeerd. Thans wordt aan onderlinge rechtshulpverzoeken reeds gevolg gegeven. Het artikel biedt nadrukkelijk de mogelijkheid aan de ministers van Justitie hierover afspraken te maken.

In het Wetboek van Strafvordering van de Nederlandse Antillen worden verzoeken om rechtshulp aangemerkt als verzoeken tot het verrichten van handelingen van onderzoek of het verlenen van medewerking daaraan, het toezenden van documenten, dossiers of stukken van overtuiging of het geven van inlichtingen, dan wel het betekenen of uitreiken van

stukken of het doen van aanzeggingen of mededelingen aan derden. Hoewel in de voorgestelde bepaling geen sprake is van internationale rechtshulp aan vreemde staten, maar van interregionale rechtshulp-verzoeken binnen landen van het Koninkrijk, wordt met de term rechtshulp hetzelfde bedoeld als in het Wetboek van Strafvordering van de Nederlandse Antillen. Overigens kunnen op grond van artikel 40 van het Statuut vonnissen door de rechter in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba gewezen, en bevelen door hem uitgevaardigd, in het gehele Koninkrijk ten uitvoer worden gelegd, met inachtneming van de wettelijke bepalingen van het land, waar de tenuitvoerlegging plaats vindt.

Artikel 15

Het eerste lid, dat bepaalt dat het openbaar ministerie van elk van de landen verplicht is bericht en advies te geven, wanneer dit door de regering van het betrokken land wordt gevraagd is ontleend aan artikel 34, eerste lid, ELRO. Deze verplichting geldt dus voor elk van de openbare ministeries ten opzichte van de eigen regering. Dit is een voorwaarde om de verantwoordelijkheid voor het openbaar ministerie te kunnen dragen en daarover verantwoording af te leggen in de parlementen.

De in het tweede lid neergelegde inlichtingenplicht van de leden van het openbaar ministerie ten opzichte van de procureur-generaal is wenselijk om de procureur-generaal in staat te stellen de leiding over het openbaar ministerie adequaat uit te oefenen. Het derde lid komt overeen met artikel 34, tweede lid, ELRO.

Artikel 16

In het eerste lid is geregeld dat de procureur-generaal en de advocaat-generaal bij koninklijk besluit worden benoemd, geschorst en ontslagen. De procedure is overeenkomstig de in de Slotverklaring gemaakte afspraken. In geval van een vacature vangt de procedure aan met een aanbeveling van Hof en procureur-generaal. De betrokkenheid van Hof hangt samen met het feit dat de procureur-generaal het openbaar ministerie bij het Hof uitoefent en de bijzondere functie van het Hof bij het toezicht op opsporing en vervolging. De drie ministers van Justitie doen vervolgens een voorstel voor benoeming waarbij zij de aanbeveling zoveel mogelijk in acht nemen. Indien ze van de aanbeveling willen afwijken, dan stellen ze Hof en procureur-generaal in de gelegenheid daarop te reageren. De raad van ministers van het Koninkrijk beslist op basis van een daartoe aan de raad gezonden voordracht. Het vijfde lid regelt op welke wijze andere leden en andere ambtenaren van het openbaar ministerie voor het parket van de procureur-generaal werkzaam kunnen zijn, namelijk door aanwijzing van de procureur-generaal. Wat betreft ondersteunende ambtenaren is het daarnaast mogelijk deze op voorstel van de procureur-generaal bij zijn parket te benoemen. Dit is geregeld in de artikelen 4 en 27.

De procureur-generaal is het hoofd van het openbaar ministerie in drie landen. Bij zijn aanstelling zijn daarom steeds alle landen betrokken door middel van een gezamenlijk voorstel voor benoeming en besluitvorming daarover in de rijksministerraad. Ook bij zijn schorsing of ontslag zijn uiteraard steeds de drie landen betrokken omdat ook hierover besluitvorming in de rijksministerraad plaatsvindt. In het algemeen mag worden aangenomen dat indien het onmogelijk is de procureur-generaal te handhaven in één van de landen, er een gezamenlijk gedragen voorstel voor ontslag volgt. Het kan echter voorkomen dat een minister van Justitie die van opvatting is dat de procureur-generaal niet geschikt is gebleken voor zijn functie, geen gehoor vindt bij zijn collega-ministers van de andere

landen. In dat geval kan hij een voorstel voor schorsing of ontslag op grond van artikel 24 aanmelden voor agendering in de rijksministerraad.

Artikel 17

Het eerste en tweede lid regelen de benoeming van de hoofdofficier. Overeenkomstig afspraak in de Slotverklaring wordt de hoofdofficier benoemd bij koninklijk besluit. Een aanbeveling daartoe wordt gedaan door het hoofd van het openbaar ministerie, de procureur-generaal. Het voorstel voor benoeming komt van de minister van Justitie van het desbetreffende land. Ook hier beslist de raad van ministers van het Koninkrijk op basis van een toegezonden voordracht. Op grond van het derde lid worden de overige leden van het openbaar ministerie werkzaam bij het parket in eerste aanleg van Curaçao of Sint Maarten benoemd, geschorst en ontslagen bij landsbesluit. De leden van het openbaar ministerie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden benoemd bij koninklijk besluit. Over de benoemingsprocedure kunnen de landen op grond van het vijfde lid nadere regels stellen.

Artikel 18

In de Slotverklaring is afgesproken dat bij of krachtens consensusrijkswet gemeenschappelijke opleidings- en kwaliteitseisen worden gesteld. Dit ligt ook voor de hand gezien de beoogde samenwerking tussen de landen en de uitwisselbaarheid van de officieren van justitie. Het voorschrift is vergelijkbaar met artikel 6 ELRO. Leden van het openbaar ministerie dienen kort gezegd te beschikken over een afgeronde universitaire juridische opleiding. De voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de ELRO hangen samen met de bachelor-master-structuur. Wel is in verband met de eilanden Saba en Sint Eustatius de mogelijkheid gehandhaafd plaatsvervangend officieren van justitie aan te stellen die geen juridische opleiding hebben. Dit kan alleen aan de orde zijn indien het niet mogelijk is een geschikte jurist als zodanig te benoemen. De rechterlijke ambtenaren in opleiding zijn geregeld in het voorstel van rijkswet Gemeenschappelijk Hof.

Het vijfde lid bevat de onverenigbare betrekkingen. Doel hiervan belangenverstrengeling en de schijn daarvan te vermijden. Het is de bedoeling daarnaast in de rechtspositieregeling een regeling van vermelding van nevenfuncties op te nemen. Ook kan daarin worden voorzien in een regeling inzake verboden familiebetrekkingen.

Artikel 19

Dit voorschrift regelt de eedsaflegging. Het eedformulier is een bijlage bij het wetsvoorstel. Afhankelijk van het land waar betrokkene lid is van het openbaar ministerie zal men de eed afleggen voor de Gouverneur van Curaçao, van Sint Maarten of de rijksvertegenwoordiger van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Indien men voor alle drie de openbaar ministeries werkzaam is ligt het voor de hand dat de eed wordt afgelegd in handen van de daartoe bevoegde functionaris in het land van standplaats. Het voorstel van rijkswet Gemeenschappelijk Hof bevat een soortgelijke bepaling.

Artikel 20 tot en met 22

De gronden voor schorsing en ontslag zijn in deze artikelen limitatief geregeld. Zij beschermen de leden van het openbaar ministerie tegen ontslag op oneigenlijke gronden. De gronden komen in belangrijke mate overeen met de gronden voor schorsing en ontslag van rechters en zijn in

de gebruikelijke gronden voor schorsing en ontslag van functionarissen die in belangrijke mate onafhankelijk moeten kunnen functioneren. In vergelijking tot het Hof is niet voorzien in de mogelijkheid van ontslag na het niet opvolgen van een waarschuwing bij overtreding van bepaalde voorschriften. Dit impliceert niet dat een lid van het openbaar ministerie niet kan worden ontslagen indien hij waarschuwingen van het bevoegd gezag niet opvolgt. In dat geval kan, uiteraard afhankelijk van de precieze omstandigheden, ontslag gerechtvaardigd zijn op grond van artikel 22, aanhef en onder d of artikel 21, eerste lid onder e. Welke waarschuwingen in het bevoegd gezag kan geven zal worden geregeld in de rechtspositieregeling. Dit kan bijvoorbeeld een waarschuwing zijn die verband houdt met overtreding van eventueel te regelen verboden familiebetrekkingen.

Artikel 23

Op grond van dit artikel dient het betrokken lid van het openbaar ministerie de mogelijkheid te krijgen zijn zienswijze over een voorgenomen besluit tot schorsing of ontslag naar voren te brengen, tenzij de grond van schorsing of ontslag geen ruimte laat voor discussie over de vraag of die grond van toepassing is.

Artikel 24

Dit artikel verzekert dat elk van de ministers een voorstel voor schorsing of ontslag bij gebleken ongeschiktheid voor zijn functie anders dan wegens ziekte of gebreken, kan aanmelden voor agendering in de rijksministerraad (zie ook de toelichting bij artikel 16). Daarbij gelden de gewone procedureregels zoals opgenomen in het reglement van orde. Dit betekent in praktijk dat het voorstel wordt geagendeerd in de eerste vergadering van de rijksministerraad na tijdige aanmelding voorafgaand aan die vergadering. In voorkomende gevallen kan de spoedprocedure worden gevolgd die het mogelijk maakt ook kort voor de vergadering aangemelde onderwerpen te agenderen. De rijksministerraad oordeelt over het voorstel en beslist of schorsing of ontslag moet volgen. Daartoe zal een voordracht voor het koninklijk besluit moeten worden opgemaakt.

Artikel 25

Dit artikel regelt de mogelijkheid van beroep tegen rechtspositionele besluiten betreffende de leden van de openbare ministeries van de landen. In het algemeen deel is hier reeds in algemene zin op in gegaan.

Het eerste lid regelt dat beroep kan worden ingesteld tegen rechtspositionele beschikkingen en handelingen ten aanzien van ieder die lid is of is geweest van het openbaar ministerie in één van de landen. Dit kan bijvoorbeeld een besluit tot schorsing zijn. Maar ook kan worden gedacht aan rechtspositionele beschikkingen die zullen worden genomen op basis van de bij of krachtens amvrb geregelde rechtspositie. Ook kan gezien het vijfde lid tegen een weigering te handelen of te beschikken beroep worden ingesteld. Met de begrippen beschikking en handeling is aangesloten bij de Antilliaanse Regeling ambtenarenrechtspraak die in beginsel door de nieuwe landen zal worden overgenomen. Op grond van het tweede lid kan tegen de uitspraken van een Gerecht in eerste aanleg hoger beroep worden ingesteld bij het Hof.

Het beroep kan worden ingesteld door iedere belanghebbende. Op grond van het derde lid, aanhef en onder a, kan een beroep tegen een besluit tot benoeming of een aanstelling alleen worden ingesteld door betrokkene zelf of zijn nagelaten betrekking of rechtverkriggende. Een sollicitant voor een functie bij het openbaar ministerie in een land kan dus geen beroep instellen tegen een besluit tot benoeming of aanstelling, indien de keus

niet op hem is gevallen. Degene die reeds werkzaam is bij het openbaar ministerie en solliciteert op een vacature bij het openbaar ministerie kan wel beroep instellen als hij als zodanig rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen. Dit is bijvoorbeeld het geval als de sollicitatie past in de loopbaan van betrokkene. Hij kan dan in beroep gaan tegen de weigering hem te benoemen zoals er ook beroep open staat tegen de weigering tot bevordering.

Het vierde lid regelt welke regels van procesrecht van toepassing zijn. Gekozen is voor het ambtenarenprocesrecht van het land waar de zaak in eerste aanleg speelt. Dit is derhalve het procesrecht van het land van woonplaats van belanghebbende, tenzij hij niet in één van de landen woont. In dat geval geldt het procesrecht van Curaçao.

Het vierde lid bevat de uitzonderingen op de mogelijkheden van beroep. Dit kwam hiervoor reeds aan de orde.

Het vijfde lid waarin een weigering te beschikken en te handelen gelijk wordt gesteld met een beschikking c.q. handeling sluit aan bij het Antilliaanse ambtenarenrecht.

Artikel 26

In het voorstel zijn slechts enkele rechtspositionele voorschriften opgenomen. De rechtspositie van de leden van het openbaar ministerie (en van de rechtsprekende macht) wordt overigens in een aparte algemene maatregel van rijksbestuur geregeld. Hierin zal ook worden voorzien in aanvullende regels van rechtsbescherming bij schorsing of ontslag (vergelijk artikel 5a ELRO). De rechtspositieregeling kan geen nieuwe ontslaggronden creëren.

Artikel 27

De ondersteunende ambtenaren bij het parket van de procureur-generaal worden op voorstel van de procureur-generaal benoemd door de minister van Justitie van het land van standplaats. De ondersteunende ambtenaren van het parket van de procureur-generaal zijn dus evenals de leden van de parketten in eerste aanleg en het ondersteunend personeel van die parketten landsambtenaar.

Artikel 28

De procureur-generaal is verantwoordelijk voor het beheer van het openbaar ministerie in elk van de landen. Artikel 28 belast hem in het algemeen met de organisatie en de bedrijfsvoering van de openbare ministeries in de landen. Een vijftal taken wordt hem met het oog hierop in het bijzonder opgedragen. Dit is nadrukkelijk niet bedoeld als een limitatieve opsomming

Artikel 29

De kosten van het parket van de procureur-generaal worden door de landen gezamenlijk gedragen. Daartoe zal moeten worden vastgesteld welk bedrag door de landen gezamenlijk in totaal beschikbaar zal worden gesteld. Dit moet gebeuren op een zodanig tijdstip dat alle ministers in staat zijn het bedrag op hun begroting op te voeren. Hiertoe regelt het eerste lid dat jaarlijks voor vijftien april overleg wordt gevoerd. Om dit overleg goed te kunnen voeren regelt het tweede lid dat de procureur-generaal een maand voordat het overleg plaatsvindt een jaarplan met bijbehorende ontwerp-begroting opstelt. In verband met de verantwoordelijkheid van de onderscheiden ministers zal in jaarplan en ontwerp-begroting tot uitdrukking moeten komen aan welk van de landen bepaalde kosten kunnen worden toegerekend.

Voor de verdeling van de kosten zal op grond van het vierde lid bij amvrb een verdeelsleutel worden vastgesteld. Uitgangspunt daarbij is dat elk van de landen de kosten draagt die aan dat land kunnen worden toegerekend. Het is denkbaar deze algemene maatregel van rijksbestuur te combineren met de algemene maatregel van rijksbestuur die met het oog op de bekostiging van het Hof en de verdeling van die kosten moet worden gemaakt op grond van de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie.

Artikel 30

Artikel 30 is een uitwerking van de in artikel 28 aan de procureur-generaal toegekende taak met betrekking tot jaarplan en ontwerp-begroting van het parket in eerste aanleg. Samen met de hoofdofficier van justitie bereidt hij de begrotingsstukken voor die door de minister van Justitie van het desbetreffende land worden vastgesteld. De minister neemt de kosten voor het parket op in zijn begroting overeenkomstig de daarvoor in zijn land geldende regels.

Het derde lid van artikel 30 verplicht de procureur-generaal ten minste vier keer per jaar in persoon in elk van de landen overleg te voeren met de hoofdofficier over de uitvoering van het jaarplan.

Artikel 31

Dit artikel regelt de verantwoording door de procureur-generaal aan elk van de ministers van Justitie voor wat betreft het beheer van het parket in eerste aanleg en het parket van de procureur-generaal. De landen delen de kosten voor de procureur-generaal en zijn ondersteuning. Ten behoeve van het afleggen van verantwoording door de drie onderscheiden ministers aan hun eigen parlement, dient aan elk van de ministers verantwoording te worden afgelegd. Dit impliceert niet dat er drie jaarverslagen moeten zijn. Dat ligt ook niet voor de hand omdat sommige posten betrekking hebben op drie landen en er ook één begroting is. Wel zal inzichtelijk moeten zijn waaraan de begrotingsgelden van de drie onderscheiden landen zijn besteed. Het derde lid is opgenomen om een drievoudige accountantscontrole te voorkomen. Het vierde lid biedt elk van de ministers gelegenheid de controlewerkzaamheden door een eigen accountant te laten onderzoeken.

Artikel 32

Op grond van deze bepaling is de procureur-generaal bevoegd in grote mate van zelfstandigheid zijn begroting te beheren. Dit is van belang vanwege het feit dat hij het beheer voert ten behoeve van het openbaar ministerie in drie landen. In het algemeen deel van de toelichting is hierop al ingegaan.

Artikel 33

Het eerste lid is een uitwerking van de afspraak uit de Slotverklaring dat ter bevordering van de effectiviteit van opsporing en vervolging er met betrekking tot bepaalde strafrechtelijke aangelegenheden die een internationaal of interregionaal karakter dragen, specifieke afspraken tussen de landen worden gemaakt. In de Slotverklaring is afgesproken dat bij het vaststellen van het beleid inzake grensoverschrijdende criminaliteit de rijksministerraad bindende afspraken maakt over de personele en materiële inzet voor dit beleid. Dit is geregeld in het derde lid.

Het tweede lid geeft een omschrijving van grensoverschrijdende criminaliteit, die overeenkomt met de omschrijving in de Slotverklaring. Uit de niet limitatieve opsomming blijkt dat het vooral gaat om de aanpak van internationale of interregionale georganiseerde criminaliteit.

Artikel 34

Dit artikel kent de procureur-generaal een aantal bevoegdheden toe die hem in staat stellen de leiding te nemen bij de opsporing en vervolging van grensoverschrijdende criminaliteit in elk van de landen en ter uitvoering van de samenwerkingsafspraken hierover.

Op grond van het eerste lid wordt een beleidsprogramma vastgesteld voor de drie landen samen. Hierin kunnen uiteraard per land verschillende aandachtspunten worden opgenomen. Van dit plan kunnen de in artikel 33 genoemde afspraken integraal deel uitmaken. Over het plan moeten de ministers van Justitie overeenstemming bereiken, waarna het wordt vastgesteld in de rijksministerraad (tweede lid). Het derde en vijfde lid garanderen de procureur-generaal dat hij kan beschikken over de afgesproken hoeveelheid personeel voor de uitvoering het beleidsplan. Voor een goede samenwerking bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit is goede registratie en onderlinge uitwisseling van gegevens noodzakelijk. Op grond van het vierde lid kunnen de ministers regels geven over de wijze waarop gegevens met betrekking tot grensoverschrijdende criminaliteit kunnen worden geregistreerd, verwijderd dan wel worden verstrekt.

Artikel 35

In de Slotverklaring is afgesproken dat de procureur-generaal bevoegd is bij de opsporing en vervolging van in ieder geval ambtsdelicten gebruik te maken van de rijksrecherche. In beginsel worden ambtsdelicten bestreden door de politie en de landsrecherche van de landen zelf. Het vierde lid regelt dat de procureur-generaal daarvoor een beroep op de korpsen kan doen. Zo nodig kan echter een beroep worden gedaan op inzet van de rijksrecherche. Gelet op het tweede lid staat vast dat de ambtenaren van de rijksrecherche bevoegd zijn in de landen. Zij functioneren op grond van het tweede lid onder het gezag van de procureur-generaal. De procureur-generaal dient hierover wel overleg te plegen met de minister van justitie van het betrokken land. Uit het derde lid vloeit voort dat de ambtenaren van de rijksrecherche die worden ingezet in de landen beschikken over de bevoegdheden van ambtenaren van politie in het desbetreffende land. Deze bevoegdheden behoeven dus niet te worden toegekend door middel van aanstelling als buitengewoon ambtenaar van politie.

Artikel 36

Dit artikel bevat een overleg en afstemmingsverplichting. Het eerste lid schrijft voor dat ten minste een keer per jaar een overleg plaatsvindt tussen de ministers van Justitie en de procureur-generaal waarin ze afspraken maken over het opsporings- en vervolgingsbeleid. Het beleid ter bestrijding van kort gezegd de zware en georganiseerde criminaliteit dienen zij op grond van het tweede lid onderling af te stemmen. Daarnaast bevat de consensusrijkswet openbare ministeries de verplichting tot een gezamenlijk beleidsprogramma voor de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit.

Artikel 37

Artikel 37 is een uitwerking van de afspraak in de Slotverklaring dat voorzover het aanwijzingen betreft over gezamenlijk beleid van de landen van Koninkrijk, het bevel ter toetsing kan worden voorgelegd aan het overleg van de ministers van Justitie van de landen van het Koninkrijk. Indien de andere ministers van opvatting zijn dat de aanwijzing in strijd is met het

gezamenlijk beleid dan kunnen ze de andere minister daarop aanspreken en hem vragen de aanwijzing in te trekken of de wijzigen.

Artikel 38

Dit artikel voorziet in de overgang van de leden van het openbaar ministerie van de Nederlandse Antillen naar dat van de nieuwe landen. De procureur-generaal en advocaat-generaal van de Nederlandse Antillen worden procureur-generaal en advocaat-generaal in Curaçao, Sint Maarten en op Bonaire, Sint Eustatius en Saba gezamenlijk. De overige leden volgen het land van standplaats. Op deze wijze is verzekerd dat elk van de landen beschikt over bevoegde officieren van justitie op het moment van overgang. In het kader van de ontmanteling van het Land Nederlandse Antillen zullen afspraken moeten worden gemaakt over de rechtspositie van de overige ambtenaren die werkzaam zijn voor het openbaar ministerie van de Nederlandse Antillen.

Artikel 39

Dit artikel beoogt te regelen dat alle zaken die onder handen zijn bij het openbaar ministerie van de Nederlandse Antillen probleemloos kunnen worden voortgezet door het openbaar ministerie van één van de landen. Doorgaans zal direct duidelijk zijn welk van de drie openbare ministeries de zaak voortzet. Zo zal voortzetting van een opsporingsonderzoek op Sint Maarten gebeuren door het openbaar ministerie van Sint Maarten. Indien er toch onduidelijkheid bestaat beslist de procureur-generaal.

Artikel 40

Dit artikel bevat een evaluatieverplichting voor de drie ministers van Justitie gezamenlijk. De verplichting sluit aan bij de afspraak in de Slotverklaring dat na vijf jaar de werking van de nieuwe structuur wordt geëvalueerd. Het artikel komt overeen met de evaluatieverplichting in de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Dit betekent dat ruim voor het verstrijken van de termijn van vijf jaar de ministers van Justitie van de landen de voorbereiding van de evaluatie moeten aanvangen.

Artikel 41

Dit artikel biedt de mogelijkheid onderhavige rijkswet in onderlinge overeenstemming te wijzigen of, indien de evaluatie geregeld in artikel 40 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 staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten