



Raad van State
Postbus 20019
2500 EA 's-Gravenhage
Nederland

Curaçao, 7 januari 2009

Betreft: Adviesaanvraag inzake de aanwijzingsbevoegdheid Koninkrijksminister van Justitie met betrekking tot opsporing en vervolging van strafbare feiten, alsmede het instellen van één procureur-generaal voor drie openbare ministeries.

Geachte Raad,

Het bestuur van de Orde van Advocaten Curaçao heeft kennisgenomen van diverse voorstellen die het resultaat zijn van het onderhandelingsproces om te komen tot een nieuwe staatkundige structuur voor het Koninkrijk der Nederlanden.

De Orde weet zich betrokken bij het huidige proces van staatkundige vernieuwing door haar zorg voor de kwaliteit van de Curaçaose rechtsorde, met name ook wat betreft het vertrouwen dat door de burgers daarin kan en ook behoort te worden gesteld. Voor dat vertrouwen is mede het prestige van de eigen landsorganen van doorslaggevend belang.

De voorstellen waar het in dit schrijven om gaat zijn (i) de aanwijzingsbevoegdheid van de Koninkrijksminister van Justitie en (ii) de aanstelling van één gemeenschappelijke procureur-generaal voor Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden.

Correspondentieadres: Scharlooweg 33, Willemstad, Curaçao, Nederlandse Antillen
T +599-9-461 8700
F +599-9-461 8073
E Karel.Frielink@Spigthoff.com

Het voorstel van de *Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba* (Ontwerp van 21 oktober 2008) is voor advies aan Uw Raad aangeboden. In deze adviesaanvraag is expliciet aandacht gevraagd voor de aanwijzingsbevoegdheid van de (Nederlandse) Minister van Justitie in zijn hoedanigheid van lid van de Raad van Ministers van het Koninkrijk. Het gaat hier met name om de bijzondere aanwijzingen met betrekking tot de opsporing en vervolging van strafbare feiten, waaronder bijvoorbeeld de aanwijzing om tot vervolging van met name genoemde individuen over te gaan.

Uitgangspunt dient te zijn dat de nieuwe landen, waaronder het Land Curaçao, de eigen belangen zelfstandig behartigen en op voet van gelijkwaardigheid de gemeenschappelijke belangen verzorgen en wederkerig bijstand verlenen. Dat uitgangspunt geldt nu reeds en zal ook gelden na wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Hierna zal over het Land Curaçao worden gesproken, maar voor het Land Sint Maarten en de BES-eilanden zal veelal *mutatis mutandis* hetzelfde gelden.

De eerste vraag die met betrekking tot de door Nederland wenselijk geachte aanwijzingsbevoegdheid aan de orde behoort te komen, is op grond waarvan Curaçao door Nederland rechtstatelijk de maat genomen zou moeten worden. Weliswaar is de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid een bevoegdheid die de Minister van Justitie in zijn hoedanigheid van lid van de Raad van Ministers van het Koninkrijk kan uitoefenen, maar in feite gaat het om de Nederlandse Minister van Justitie. Het Land Curaçao is niet in mindere mate een rechtsstaat dan Nederland. Dit betekent dat er dus andere, zwaarwegende redenen moeten zijn om deze aanwijzingsbevoegdheid te rechtvaardigen. Het gaat immers om een inbreuk op de autonomie. Het valt echter op dat de wens om deze aanwijzingsbevoegdheid in het leven te roepen in geen enkel openbaar stuk wordt onderbouwd of gemotiveerd.

De Orde acht het onterecht en niet in het belang van de rechtsbedeling in het nieuwe Land Curaçao, dat op voorhand de indruk wordt gewekt dat als 'Nederlands' ervaren toezicht op die rechtsbedeling noodzakelijk is. De Orde meent dat daardoor het eerder genoemde vertrouwen van de justitiabelen in de eigen rechtsorde en het prestige van de met de handhaving van die rechtsorde belaste magistratuur zal worden geschaad. Beide behoren tot het fundament van een doelmatige rechtsbedeling. Het gaat er daarbij niet om of in het nieuwe Land Curaçao fouten zullen worden gemaakt, maar of in voorkomend geval het eigen zelfreinigend vermogen voldoende zal zijn. Dat alles is immers in Nederland niet anders. De Orde is overigens, gelet op de ervaringen in de laatste decennia, van oordeel dat genoemd zelfreinigend vermogen op Curaçao zonder meer en aantoonbaar aanwezig is.

De tweede vraag betreft de verhouding van de aanwijzingsbevoegdheid tot het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, zoals dat Statuut thans luidt. Er zijn twee artikelen in het Statuut die in aanmerking zouden kunnen komen als basis voor de aanwijzingsbevoegdheid.

Artikel 43 lid 2 van het Statuut bepaalt dat het waarborgen van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur, aangelegenheden van het Koninkrijk zijn. Dit artikel bevat slechts de grondslag waarop kan worden ingegrepen. Blijkens de toelichting is voor ingrijpen van Koninkrijkswege niet voldoende dat enig landsorgaan tekortschiet, maar kan een maatregel slechts in overweging worden genomen wanneer in het land zelf geen redres van een ontoelaatbare toestand mogelijk zou blijken te zijn. Niet alleen bestaat er dus reeds een grondslag om in te kunnen grijpen, maar uit de toelichting blijkt tevens dat alleen in uiterste noodzaak op de autonomie van een land inbreuk mag worden gemaakt en dat die inbreuk ook niet verder mag strekken dan de omstandigheden strikt noodzakelijk maken. De voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid gaat op dat punt veel verder en verdraagt zich dan ook niet met de door het Statuut gewaarborgde gelijkwaardigheid.

Op grond van artikel 51 van het Statuut kan, wanneer een orgaan in de Nederlandse Antillen (straks onder meer het Land Curaçao) of Aruba niet of niet voldoende voorziet in hetgeen het ingevolge het Statuut (waaronder artikel 43), een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur moet verrichten, onder aanwijzing van de rechtsgronden en de beweegredenen waarop hij berust, een algemene maatregel van rijksbestuur bepalen op welke wijze hierin wordt voorzien. Ook hier geldt blijkens de toelichting dat voor een maatregel slechts aanleiding kan bestaan, indien intern redres in het betrokken land niet plaatsvindt.

De hiervoor genoemde mogelijkheden tot ingrijpen, zoals thans reeds door het Statuut geregeld, zijn met de nodige (procedurele) waarborgen omgeven. Dat geldt niet voor de thans voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid (art. 14 van het Ontwerp), waarbij slechts toetsing achteraf mogelijk is, terwijl van het vereiste dat de aanwijzing schriftelijk moet worden gegeven door de Nederlandse Minister van Justitie kan worden afgeweken indien *hij* van oordeel is dat de aanwijzing in verband met de vereiste spoed niet schriftelijk kan worden gegeven. Ingeval de procureur-generaal de aanwijzing aan het Gemeenschappelijke Hof van Justitie voorlegt wordt de aanwijzing geschorst, maar als de Nederlandse minister tot het oordeel komt dat uitvoering van de aanwijzing geen uitstel duldt, kan *hij* beslissen dat van schorsing geen sprake zal zijn. Hier wordt een bijzonder vertrouwen in de Nederlandse Minister van Justitie verondersteld, wie dat ook moge zijn in de toekomst, terwijl uit het feit dat dit voorstel wordt gedaan moet worden afgeleid dat omgekeerd kennelijk onvoldoende vertrouwen in de rechtsorde van het toekomstige Land Curaçao bestaat. Het een noch het ander wordt evenwel door feiten gestaafd.

Tenslotte nog enkele opmerkingen over het voorstel om te komen tot de aanstelling van één procureur-generaal. Deze P.G. zal aan het hoofd staan van drie openbare ministeries: die van Curaçao, die van Sint Maarten en die van de BES-eilanden. Deze P.G. zal in de praktijk dus met drie regeringen te maken krijgen, met alle vormen van overleg en ander tijdsbeslag die daarbij horen. Dat betekent dat deze P.G. minder tijd dan wenselijk is zal kunnen besteden aan zijn eigenlijke taken.

Eén van de bedoelde taken is het uitoefenen van toezicht op de aan ieder van de drie openbare ministeries verbonden functionarissen. Voor het uitoefenen van adequaat toezicht is bovendien vereist dat de P.G. daadwerkelijk leiding geeft aan een openbaar ministerie, derhalve deel uitmaakt van zo'n openbaar ministerie, en dus ook door zijn dagelijkse contacten 'op de gang' weet wat er gebeurt en speelt.

Het gaat daarbij niet in de eerste plaats om de omvang van de betrokken ambtsgebieden, maar om het gegeven dat het daarbij om afzonderlijke eilanden gaat, waardoor een andere benadering van de beheersproblematiek nodig is, dan bijvoorbeeld in Nederland gebruikelijk is. De ervaring van 'eigenheid' van de met rechtsbedeling belaste autoriteiten door de rechtsgenoten is daarbij naar de opvatting van de Orde van groot belang voor de kwaliteit van diezelfde rechtsbedeling.

De Orde spreekt de zorg uit dat in een systeem waarbij één P.G. verantwoordelijk zal zijn voor drie openbare ministeries, aan diens taak op ernstige wijze afbreuk zal worden gedaan. Het valt ernstig te vrezen dat dit uiteindelijk ten koste zal gaan van de kwaliteit van die openbare ministeries.

Niet alleen op grond van de constitutionele verhoudingen binnen het Koninkrijk, maar ook om het tot de zorg van de Orde behorende belang van het vertrouwen van de rechtsgenoten in de eigen rechtsorde en het prestige van de eigen magistratuur, behoort daarbij de eigen wens van de afzonderlijke landen het uitgangspunt te zijn. Elke met de wens van de landen zelf conflicterende benadering zal dan ook gedragen moeten worden door een voor de bevolking van de afzonderlijke eilanden overtuigende argumentatie met betrekking tot de kwaliteit van de eigen rechtsbedeling. De Orde meent dat die argumentatie bij de hier genoemde voorstellen onvoldoende is gegeven.

De Orde van Advocaten Curaçao verzoekt Uw Raad om het voorgaande in de verdere beschouwingen te betrekken.

Hoogachtend,

Namens het bestuur van de Orde,
Mr. K. Frielink – Deken

C.c.
Raad van Advies van de Nederlandse Antillen