

Aan de Voorzitter van de
Staten van Curaçao
Wilhelminaplein 4
Curaçao

RvA no. RA/04-25-LV

Onderwerp: Initiatiefontwerplandsverordening houdende regels inzake vervolging politieke gezagdragers (Landsverordening politieke gezagdragers) (Zittingsjaar 2025-2026-236)

Advies: Met verwijzing naar uw adviesverzoek d.d. 5 maart 2025 om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en naar aanleiding van de behandeling hiervan op 19 mei 2025, bericht de Raad u als volgt.

I. Algemeen

1. De strekking van het initiatiefontwerp

De initiatiefontwerplandsverordening houdende regels inzake vervolging politieke gezagdragers (Landsverordening politieke gezagdragers) (Zittingsjaar 20245-20256-236) (hierna: het initiatiefontwerp) strekt, volgens de memorie van toelichting behorende bij het initiatiefontwerp (hierna: de memorie van toelichting), ertoe te waarborgen dat de beslissing om tot vervolging van een minister of een lid van de Staten (hierna: een politieke gezagsdrager) over te gaan zorgvuldig wordt genomen. De initiatiefnemer beoogt dit te realiseren door een bijzondere procedure in het leven te laten roepen bij de vervolging van een politieke gezagsdrager. Daartoe is in het initiatiefontwerp bepaald dat vervolging enkel door de procureur-generaal (of een door hem aangewezen persoon) kan worden ingezet. Als extra waarborg is in het initiatiefontwerp opgenomen dat de beslissing van de procureur-generaal om tot vervolging van een politieke gezagsdrager over te gaan niet tot stand kan komen, dan na bevel van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: het Hof).

Het in het leven roepen van bijzondere procedures voor de strafrechtelijke vervolging en/of berechting van een politieke gezagsdrager is wereldwijd geen novum.¹ Tegelijk met de herziening van het strafprocesrecht van vóór 1997 was een ontwerp van een landsverordening in voorbereiding waarin de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van politieke gezagsdragers werd geregeld. Dit ontwerp

¹ Niet boven maar in de wet 'Een werkbare en faire regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen', Rapport van de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen juli 2021, pagina 64.

werd in 1972 ingetrokken.² Een dergelijke procedure vindt zijn legitimatie in de bijzondere rol die een politieke gezagsdrager in onze samenleving vervult en de mogelijke impact van een strafrechtelijke vervolging van een politieke gezagsdrager op de democratische rechtsstaat. Tevens moet worden voorkomen dat het strafrecht wordt gebruikt als politiek machtsinstrument.³

De Raad maakt in dit advies enkele opmerkingen over onder meer de strekking van het initiatiefontwerp, zoals opgenomen in de considerans, de noodzaak en effectiviteit van het initiatiefontwerp, de omstandigheid dat in het initiatiefontwerp geen rekening is gehouden met het nieuwe Wetboek van Strafvordering van Curaçao (hierna: het WvSvCur) dat op 25 februari 2025 door de Staten is goedgekeurd, maar dat nog niet in werking is getreden⁴, de uitleg van de term ‘vervolging’ alsmede het karakter van het bevel van het Hof.

2. De vervolging van een politieke gezagsdrager in het Koninkrijk der Nederlanden

a. Nederland

De meeste landen van Europa, waaronder ook Nederland, kennen op de een of andere manier bijzondere procedures voor de strafrechtelijke vervolging en/of berechting van (bepaalde) strafbare feiten die gepleegd zijn door parlementariërs en/of bewindspersonen.⁵ De huidige bijzondere procedure voor de strafrechtelijke vervolging van ministers en leden van de Staten-Generaal (de leden van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer) in Nederland is gebaseerd op artikel 119 van de Nederlandse Grondwet dat inhoudt dat Kamerleden en bewindspersonen (oftewel ministers) wegens ambtsmisdrijven terecht staan voor de Hoge Raad na een opdracht tot vervolging die moet worden gegeven door de regering of de Tweede Kamer.

De opdracht tot vervolging wordt gegeven aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad. De procedure om te komen tot een opdracht tot vervolging door de Tweede Kamer is nader geregeld in de Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen.

b. Sint Maarten

In het Koninkrijk der Nederlanden kent behalve Nederland ook Sint Maarten een bijzondere procedure voor de strafrechtelijke vervolging van een politieke gezagsdrager. Die procedure is opgenomen in de Landsverordening vervolging politieke gezagsdragers van Sint Maarten (A.B. 2010, GT no. 28) (hierna: de Lvpjg SXM). Genoemde landsverordening is gebaseerd op artikel 123, eerste lid, van de Staatsregeling van Sint Maarten (hierna: de Streg SXM).

Ingevolge artikel 123, eerste lid, van de Streg SXM geschiedt de vervolging van een minister of lid van de Staten van Sint Maarten wegens het begaan van een misdrijf na bevel van het Hof, op vordering van de procureur-generaal of een door hem aan te wijzen ander lid van het openbaar ministerie. Anders dan wat in artikel 119 van de Nederlandse Grondwet is geregeld, geldt deze bijzondere procedure voor alle misdrijven; dus niet alleen voor ambtsmisdrijven. Een ander verschil tussen de bijzondere procedure voor de vervolging van een politieke gezagsdrager in Sint Maarten en de bijzondere procedure voor de vervolging en berechting van die doelgroep in

² Prof. mr. T.M. Schalken en mr. S.W. Mul (red), ‘Het nieuwe Wetboek van Strafvordering van de Nederlandse Antillen en van Aruba (1997)’, Deel 1: Parlementaire stukken, Gouda Quint, Deventer 1997, pagina 105.

³ Memorie van toelichting bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering, pagina 483.

⁴ Het WvSvCur (met zittingsjaar 2018-2019-148) is te raadplegen op www.parlamento.cw.

⁵ Niet boven maar in de wet ‘Een werkbare en faire regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen’, Rapport van de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen, juli 2021, pagina 64.

Nederland is dat de berechting van een politieke gezagsdrager in Sint Maarten door de rechter in eerste aanleg plaatsvindt. Ook zijn de algemene regels inzake hoger beroep en cassatie normaal van toepassing. Op grond van artikel 119 van de Nederlandse Grondwet worden de Kamerleden en ministers daarentegen op dit moment in eerste en enige instantie door de Hoge Raad berecht; dus zonder de mogelijkheid van hoger beroep. Voor hen geldt dus het zogeheten forum privilegiatum.

Uit de memorie van toelichting behorende bij de Streg SXM blijkt dat uitdrukkelijk is gekozen voor een andere procedure dan die in artikel 119 van de Nederlandse Grondwet. Dit omdat in de literatuur vraagtekens zijn geplaatst bij de rechtvaardiging voor deze procedure die leidt tot een beperkte vervolgbaarheid. Bovendien is een vervolging van een politieke gezagsdrager op last van de regering of de Kamer bedenkelijk vanuit het oogpunt van het voorkomen van politieke strafprocessen.⁶

c. Curaçao

De Staatsregeling van Curaçao (hierna: de Staatsregeling) bevat geen bijzondere regels over vervolging en berechting van ministers en Statenleden. Een bijzondere regeling, die slechts betrekking heeft op ministers, is te vinden in het huidige artikel 476 van het Wetboek van Strafvordering van de Nederlandse Antillen (hierna: het WvSvNA). In het kader hiervan verwijst de Raad naar zijn advies van 11 juni 2013, met kenmerk RvA no RA/05-13-DIV, waarin onder meer de strafrechtelijke ministeriële aansprakelijkheid wordt besproken. Artikel 476 van het WvSvNA is van toepassing bij de opsporing, vervolging en berechting van ambtsmisdrijven alsmede bij de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen die ten aanzien van deze misdrijven zijn opgelegd, indien een minister als verdachte wordt aangemerkt. Het bijzondere van artikel 476 van WvSvNA is dat de bevoegdheden van de officier van justitie in de gevallen, genoemd in dat artikel, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep worden uitgeoefend door de procureur-generaal of een door hem in het bijzonder aangewezen lid van het openbaar ministerie. Voor het overige geldt het reguliere strafprocesrecht. Volgens de parlementaire stukken met betrekking tot het WvSvNA is gekozen voor de vervolging van de bijzondere ambtsmisdrijven volgens algemene regels van het strafprocesrecht. Er werd toen dus afgezien van een forum privilegiatum. Het principiële argument voor deze keuze is gelegen in het hoge beginsel van gelijkheid van elke burger voor de wet.⁷

Een belangrijke functie van de toelichting van een regeling is de motiveringsfunctie. In een toelichting behoren in elk geval de gronden of motieven voor het aan de orde zijnde regelgevende besluit te worden gegeven (zie ook aanwijzing 157 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (hierna: de Awr)). De Raad constateert dat het initiatiefontwerp in hoge mate overeenkomt met de Lvpj SXM. In de memorie van toelichting wordt geen enkele toelichting gegeven over de reden van het voorgestelde in het initiatiefontwerp. Voorts stelt de Raad vast dat een motivering voor de keuze van een bijzondere procedure voor de vervolging van een politieke gezagsdrager die nagenoeg identiek is aan die in de Lvpj SXM, in de memorie van toelichting ontbreekt. Eveneens ontbreekt een uiteenzetting over eventuele ervaringen die met de uitvoering van de Lvpj SXM in Sint Maarten zijn opgedaan en in hoeverre hiermee in het initiatiefontwerp rekening is gehouden. *Met het oog op de voldoening aan de motiveringsfunctie van een memorie van toelichting adviseert de Raad in de memorie van toelichting alsnog op bovengenoemde punten in te gaan.*

⁶ Memorie van Toelichting behorende bij de Streg SXM, pagina 76.

⁷ Prof. mr. T.M. Schalken en mr. S.W. Mul (red), 'Het nieuwe Wetboek van Strafvordering van de Nederlandse Antillen en van Aruba (1997)', Deel 1: Parlementaire stukken, Gouda Quint, Deventer 1997, pagina 105.

3. De noodzaak en effectiviteit van het initiatiefontwerp

a. Inleiding

Volgens aanwijzing 4, eerste lid, van de Awr wordt tot het ontwerpen van nieuwe regelingen alleen besloten, indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan. In aanwijzing 5 van de Awr worden een aantal aspecten genoemd waar rekening mee moet worden gehouden bij het opstellen van onder meer een initiatiefontwerplandsverordening. Het gaat hier om de noodzakelijkheidscriteria. Deze noodzakelijkheidscriteria houden onder meer in dat kennis wordt vergaard van feiten en omstandigheden die verband houden met het onderwerp van het initiatiefontwerp. Die kennis dient te worden gebruikt om een duidelijke probleemstelling alsmede concrete doestellingen voor de toekomst te formuleren. Uit de memorie van toelichting blijkt echter niet welk probleem de initiatiefnemer met het initiatiefontwerp tracht op te lossen. Niet alleen de omschrijving van het probleem is belangrijk maar ook de aanleiding. Het scheiden van aanleiding en probleem is essentieel om een daadwerkelijke oplossing voor het probleem te kunnen formuleren. De geschetste probleemsituatie moet worden onderbouwd met onderzoeksresultaten en cijfers. De memorie van toelichting zwijgt over gevallen waarin het Openbaar Ministerie (hierna: het OM) lichtvaardig of op grond van ernstige vermoedens van politieke motieven tot vervolging van politieke gezagsdragers is overgegaan. Dit laatste zou kunnen rechtvaardigen dat voor politieke gezagsdragers aanvullende bescherming bij strafvervolging noodzakelijk is. De Raad is van oordeel dat de noodzaak van het initiatiefontwerp in de memorie van toelichting niet is aangetoond, mede gelet op het ontbreken van een duidelijke probleemanalyse en een deugdelijke motivering van wat de aanleiding is voor het initiatiefontwerp.

Daarnaast moet worden onderzocht of de gekozen doelstellingen bereikt kunnen worden door middel van het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren of dat overheidsinterventie noodzakelijk is. Indien overheidsinterventie noodzakelijk is, moet volgens de Awr onderzocht worden of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door aanpassing of beter gebruik van bestaande instrumenten of, indien dit niet mogelijk blijkt, welke andere mogelijkheden daartoe bestaan.

Aanwijzing 6 van de Awr gaat over de effectiviteit van wettelijke maatregelen. Indien overheidsinterventie noodzakelijk is, dient onder meer rekening te worden gehouden met de mate waarin verwacht mag worden dat een regeling het beoogde doel zal helpen verwezenlijken. De Raad mist in de memorie van toelichting een uiteenzetting waaruit blijkt dat de nodige onderzoeken zijn verricht in verband met de hierboven genoemde noodzakelijkheidscriteria en of voldoende rekening is gehouden met de effectiviteitstoets. Hierna zal kort worden ingegaan op een aantal aspecten die hiermee verband houden.

De Raad adviseert om de nodige onderzoeken te laten verrichten naar de noodzakelijkheid en effectiviteit van het initiatiefontwerp en daarna in het licht daarvan het initiatiefontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.

b. Het voorkomen van straffeloosheid

1°. De kern van de considerans

Ingevolge aanwijzing 91 van de Awr worden in de overwegingen de strekking van en, indien daartoe aanleiding is, het motief tot de vaststelling van de regeling in hoofdzaak kort weergegeven. De Raad constateert dat in de overwegingen van het initiatiefontwerp het belang wordt benadrukt van rechtsgelijkheid en de noodzaak om een politieke gezagsdrager verantwoordelijk te houden voor hun daden. De initiatiefnemer stelt dat niemand boven de wet mag staan, en dat vervolging van politieke machthebbers cruciaal is voor gerechtigheid, het voorkomen van straffeloosheid en het versterken van de rechtsstaat en democratie. Daarnaast wordt betoogd dat het berechten van een politieke gezagsdrager bijdraagt aan een cultuur van verantwoordelijkheid en helpt om corruptie en machtsmisbruik te verminderen. Het vervolgen

van een politieke gezagsdrager wordt gepresenteerd als een legitiem en geloofwaardig proces dat het vertrouwen in instellingen en bestuur versterkt, zowel nationaal als internationaal. De initiatiefnemer pleit voor een strikte toepassing van de wet zonder uitzonderingen.

2°. Bestaande toepasselijke regels in Curaçao op een politieke gezagsdrager in samenhang met gevolgen bij een strafvervolgning

Naar het oordeel van de Raad wordt de wet nu al strikt toegepast zonder uitzonderingen. Voor een politieke gezagsdrager geldt, zoals voor eenieder, dat hij bij het plegen van een misdrijf in principe wordt vervolgd. Er is in principe geen wettelijk beletsel daarvoor. Om deze reden is het niet duidelijk of hetgeen de initiatiefnemer in de tweede overweging van het initiatiefontwerp naar voren heeft gebracht over de straffeloosheid overeenkomt met theorie en praktijk. Ook geniet een politieke gezagsdrager in elk geval de bescherming tegen strafvervolgning die aan eenieder toekomt ingevolge het WvSvNA en het Wetboek van Strafrecht Curaçao (hierna: het WvSr). Het vorenstaande vloeit voort uit het in artikel 3 van de Staatsregeling opgenomen gelijkheidsbeginsel. Gezien het bovenstaande is volgens de Raad in ieder geval niet uit de overwegingen de noodzaak van het initiatiefontwerp komen vast te staan.

Het komt de Raad voor dat het de bedoeling is van het initiatiefontwerp een politieke gezagsdrager aanvullende bescherming te bieden bij een strafvervolgning⁸, wegens het eventueel begaan van een misdrijf. Daarmee wordt beoogd te waarborgen dat de beslissing tot vervolging van een politieke gezagsdrager niet te lichtvaardig plaatsvindt. Dit is volgens de initiatiefnemer van belang mede gelet op de aanzienlijke gevolgen die een dergelijke beslissing heeft voor de democratische samenleving en het vertrouwen die de samenleving in de politieke gezagsdrager heeft gesteld (memorie van toelichting op pagina 1).

Bovendien zijn de gevolgen van een strafvervolgning van een politieke gezagsdrager voor hemzelf groot. Op grond van artikel 1 van de Landsverordening vervallenverklaring lidmaatschap Staten (hierna: de LvlStaten) houdt een lid van de Staten van rechtswege op lid van de Staten te zijn indien hij, na zijn toelating, bij onherroepelijk rechterlijke uitspraak is veroordeeld tot een gevangenisstraf voor een bepaalde duur of wegens het plegen van bepaalde misdrijven als bedoeld in dat artikel.

Voor een minister geldt - op grond van artikel 16, derde lid, van de Landsverordening integriteit (kandidaat-)ministers (hierna: de LikmCur) - dat hij, zodra hij als verdachte wordt aangemerkt in een lopend strafrechtelijk onderzoek ter zake van een misdrijf, met onmiddellijke ingang zijn ontslag moet indienen. Het hoeft in het geval van een minister dus niet eens tot strafvervolgning te komen om verplicht te zijn ontslag te nemen.

Anders dan in Sint Maarten wordt een lid van de Staten en een minister in Curaçao niet van rechtswege geschorst indien zij zich in voorlopige hechtenis bevinden ter zake van bepaalde misdrijven. Voor wat betreft de minister dient volgens de Raad een schorsingsmogelijkheid in de wet te worden opgenomen. Hoewel in artikel 16, derde lid van de LikmCur bepaald wordt dat de minister onverwijld zijn ontslag moet indienen als hij als verdachte wordt aangemerkt, verbindt de LikmCur daaraan geen consequenties indien de minister dat niet doet. Dit zal dan met zich meebrengen dat een minister die niet onverwijld zijn ontslag indient indien hij als verdachte wordt aangemerkt, onmiddellijk automatisch geschorst is. De Raad is van oordeel dat in het initiatiefontwerp een bepaling opgenomen moet worden waarin in het licht van het bovenstaande de LikmCur gewijzigd wordt.

⁸ Aldus GHvJ 2 maart 2016, ECLI:NL:OGHACMB:2016:10, r.o. 2.3.5.

3°. Advies

De Raad adviseert het doel en de strekking van het initiatiefontwerp met inachtneming van het bovenstaande kort in de overwegingen van het initiatiefontwerp te herformuleren. Tevens adviseert de Raad om in het initiatiefontwerp voor te stellen om de LikmCur te wijzigen voor het opnemen van een schorsingsmogelijkheid van rechtswege ten aanzien van ministers die als verdachte worden aangemerkt.

- c. Het beperken van het vervolgingsmonopolie van het Openbaar Ministerie alsook het opportuniteitsbeginsel en het voorkomen van een lichtvaardige vervolgingsbeslissing

Uit het vijfde tekstblok van paragraaf 1 'Algemeen' van de memorie van toelichting (pagina 2) volgt dat een vervolgingsbevel, zoals opgenomen in het initiatiefontwerp, een belangrijke beperking is van het vervolgingsmonopolie van het OM en het opportuniteitsbeginsel. Een vervolgingsbevel zal volgens de initiatiefnemer voorkomen dat, vanwege de vergaande rechtsgevolgen die een strafvervolg van politieke gezagsdragers heeft, de vervolgingsbeslissing lichtvaardig wordt genomen. Uit de memorie van toelichting is niet gebleken of de stelling, dat bij het vervolgen van politieke gezagsdragers sprake is (geweest) van lichtvaardige vervolgingsbeslissingen van het OM, op een objectief verricht onderzoek is gebaseerd. Bovendien is niet voldoende komen vast te staan om welke reden het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel van het OM beperkt zouden moeten worden. Gezien het bovenstaande is de noodzaak van het initiatiefontwerp volgens de Raad niet voldoende vast komen te staan.

De Raad adviseert de memorie van toelichting aan te passen.

- d. De WvSvNA als basis voor het initiatiefontwerp

1°. Inleiding

Uit zowel het algemene gedeelte als uit de artikelsgewijze toelichting van de memorie van toelichting is op te maken dat het initiatiefontwerp gebaseerd is op de bepalingen van het huidige WvSvNA. Een voorbeeld hiervan is de tweede zin van het derde tekstblok van paragraaf 1 'Algemeen deel' van de memorie van toelichting. Daaruit volgt dat voor het concipiëren van het initiatiefontwerp aangesloten is bij het systeem dat reeds voor ambtsmisdrijven in het WvSvNA is opgenomen (artikel 476 van het WvSvNA).

De Raad is van oordeel dat door de initiatiefnemer overwogen moet worden om in het initiatiefontwerp ook rekening te houden met het WvSvCur dat op 25 februari 2025 door de Staten van Curaçao (hierna: de Staten) is goedgekeurd maar dat nog niet in werking is getreden. De reden hiervoor is dat de nieuwe regeling uitgebreider, moderner en zelfs logischer geformuleerd is. Het één en ander komt de rechtszekerheid en het legaliteitsbeginsel ten goede. Volgens de Raad zullen niet alleen de verdachte en het OM maar ook andere belanghebbenden baat hebben bij dit nieuwe systeem. Het gevolg hiervan is dan ook dat het initiatiefontwerp de effectiviteitstoets bedoeld in aanwijzing 6 van de Awr beter zal kunnen doorstaan. Tevens zal ook beter rekening kunnen worden gehouden met aanwijzing 7 van de Awr. Daaruit volgt dat gestreefd moet worden naar duidelijke en eenvoudige regelgeving en naar een bestendig karakter daarvan.

Bij inwerkingtreding van de Landsverordening vervolging politieke gezagsdragers zal deze landsverordening als een bijzondere landsverordening worden beschouwd ten opzichte van het huidige WvSvNA en later het nieuwe WvSvCur (lex specialis tegenover lex generalis). De voorgenomen inwerkingtredingsdatum van het nieuwe WvSvCur is nog niet bekend. Het is daarom niet duidelijk hoe lang de tijdsperiode tussen de inwerkingtredingsdatum van de Landsverordening vervolging politieke gezagsdragers en de inwerkingtredingsdatum van het nieuwe WvSvCur zal zijn. In het licht hiervan dienen uitputtende voorzieningen in het initiatiefontwerp zelf te worden opgenomen, die geheel los van het huidige WvSvNA en (later) het

nieuwe WvSvCur staan, en dus op zichzelf in de praktijk toepasbaar moeten zijn. Concreet betekent dit dat verwijzingen in het initiatiefontwerp naar het huidige WvSvNA en het nieuwe WvSvCur vermeden moeten worden vanwege de toekomstige inwerkingtreding van een nieuw WvSvCur.

Hierna zal de Raad aan de hand van concrete voorbeelden het verschil tussen het huidige en het nieuwe strafvorderlijk rechtssysteem (en de gevolgen hiervan) voor het initiatiefontwerp bespreken.

De Raad vraagt aandacht hiervoor.

2°. De keuze voor de huidige of nieuwe regeling van ambtsmisdriven

In de tweede zin van het tweede lid van artikel 476 van het WvSvCur wordt bepaald dat Titel IV van het eerste boek van het WvSvCur van overeenkomstige toepassing is op ambtsmisdriven. Titel IV gaat over het rechterlijk bevel tot vervolging of verdere vervolging van strafbare feiten (artikelen 15 tot en met 29 van het WvSvCur). Het (huidige) artikel 476 van het WvSvNA bevat geen directe aanduiding van de te volgen procedure voor het vervolgen van ambtsmisdriven en verwijst bijvoorbeeld niet naar Titel IV van het eerste boek van dat wetboek.⁹ Ook de memorie van toelichting behorende bij het WvSvNA zwijgt erover.

Door in het initiatiefontwerp te kiezen voor aansluiting bij het (huidige) WvSvNA in plaats van bij het WvSvCur, heeft dit als gevolg dat een aantal (modernere) voorzieningen die in het WvSvCur zijn opgenomen niet overgenomen zijn in het initiatiefontwerp of dat juist een voorziening wordt opgenomen dat afgeschaft is in de nieuwe strafproceswetgeving. Het gaat onder meer om de volgende voorzieningen:

- het derde lid van artikel 20 van het WvSvCur: daaruit volgt dat de voorzitter van het Hof kan bepalen dat van bepaalde stukken of gedeelten daarvan geen afschrift worden verstrekt. De Raad ziet dit niet terug in (bijvoorbeeld artikel 7 van) het initiatiefontwerp;
- het vierde lid van artikel 20 van het WvSvCur: de verdachte zal een schriftelijke mededeling ontvangen inhoudende de mededeling dat van bepaalde stukken of gedeelten daarvan geen afschrift aan hem zal worden verstrekt. De Raad ziet dit niet terug in (bijvoorbeeld artikel 7 van) het initiatiefontwerp;
- artikel 22 van het WvSvCur: wanneer de verdachte in raadkamer wordt gehoord, wordt de procureur-generaal door het Hof uitgenodigd om daarbij tegenwoordig te zijn. De Raad ziet dit niet terug in het initiatiefontwerp;
- het vierde lid van artikel 9 van het initiatiefontwerp: in de tweede zin van dat artikel wordt bepaald dat artikel 359, tweede lid, van het WvSvNA van overeenkomstige toepassing is (op de onderhavige Landsverordening politieke gezagsdrager). Dit artikellid gaat over het gerechtelijk vooronderzoek. In de toelichting op artikel 25 van het WvSvCur, dat van vergelijkbare inhoud is als artikel 9, vierde lid, van het initiatiefontwerp, wordt aangegeven dat de verwijzing naar artikel 359 van het WvSvNA is geschrapt in verband met de afschaffing van het instituut 'het gerechtelijk vooronderzoek'. Door de desbetreffende verwijzing in het vierde lid van artikel 9 van het initiatiefontwerp op te nemen, wordt de verwachting gecreëerd dat uitvoering zal worden gegeven aan iets of dat de verdachte recht zal hebben op een voorziening die binnenkort bij de inwerkingtreding van het nieuwe WvSvCur feitelijk niet meer zal bestaan;
- het derde lid van artikel 28a van het WvSvCur: in het laatste tekstblok van de toelichting op artikel 2 van het initiatiefontwerp wordt stilgestaan bij de verhouding tussen de beklagregeling, opgenomen in de artikelen 15 tot en met 29 van het WvSvNA, en de in het initiatiefontwerp voorgestelde procedure. In de zevende zin wordt, voor zover relevant, aangegeven dat beide procedures naast elkaar kunnen bestaan. Verder wordt in de achtste zin aangegeven dat de procureur-generaal het Hof alsnog om een vervolgingsbevel dient te

⁹ Dat in het initiatiefontwerp aansluiting wordt gezocht bij de regeling van de ambtsmisdriven kan te maken hebben met het feit dat het initiatiefontwerp geïnspireerd lijkt te zijn door de Lvpg SXM.

verzoeken indien het Hof na een beklag van een belanghebbende een vervolgingsbevel van een minister wegens misdrijf heeft gegeven.

Het één en ander is volgens de Raad inderdaad het geval indien de beklagprocedure in de artikelen 15 tot en met 29 van het huidige WvSvNA van toepassing is op de onderhavige Landsverordening politieke gezagsdrager. Bij de inwerkingtreding van het WvSvCur zal dit echter niet het geval meer zijn. In artikel 28a van het WvSvCur wordt namelijk bepaald dat geen beklag meer mogelijk is indien er sprake is van een ambtsmisdrijf door een politieke gezagsdrager. Volgens de Raad dient in het licht van de effectiviteit van het initiatiefontwerp duidelijkheid gecreëerd te worden over de wijze waarop hiermee zal worden omgegaan.

3°. De keuze voor het huidige WvSvNA of het nieuwe WvSvCur ten aanzien van voorzieningen in de wet

- Rechtsmiddelen

Uit de artikelen 3, 4, 7 en 9 van het initiatiefontwerp volgt dat aan het Hof of de voorzitter daarvan de bevoegdheid wordt gegeven tot het nemen van beslissingen.

Uit het initiatiefontwerp blijkt niet of aan de verdachte of het OM de mogelijkheid moet worden geboden om tegen bedoelde beslissingen van het Hof een rechtsmiddel in te stellen.

In de toelichting op artikel 11 van het initiatiefontwerp wordt aangegeven dat tegen de beschikking van het Hof met betrekking tot de vordering van de procureur-generaal geen gewoon rechtsmiddel openstaat. Echter in het artikel zelf wordt niet gesproken van enig rechtsmiddel.

Het is met andere woorden niet duidelijk of het de bedoeling van de initiatiefnemer is om rechtsmiddelen geheel uit te sluiten of dat het OM of de verdachte bijvoorbeeld bij inwerkingtreding van het WvSvCur gebruik zou kunnen maken van een strafvorderlijk kort geding opgenomen in artikel 43 van het WvSvCur.

Het instellen van bijvoorbeeld het strafvorderlijk kort geding tegen de beslissingen van het Hof is volgens het eerste lid van artikel 43 van het huidige WvSvNA niet mogelijk omdat die voorziening beperkt is tot de bepalingen (beslissingen) opgenomen in dat wetboek. Op grond van het nieuwe WvSvCur kan een strafvorderlijk kort geding echter wel ingesteld worden in verband met andere rechterlijke beslissingen die buiten het WvSvCur in andere wettelijke regeling (zoals de onderhavige Landsverordening vervolging politieke gezagsdrager) bestaan. Dit volgt uit de formulering ‘en daaromtrent in geen wettelijke regeling is voorzien’ in het eerste lid van artikel 43 van het WvSvCur.

De Raad is van oordeel dat het de rechtszekerheid ten goede zou komen als in het initiatiefontwerp en de memorie van toelichting voldoende duidelijkheid wordt gegeven over de mogelijkheden voor de verdachte of het OM om rechtsmiddelen in te kunnen stellen tegen beslissingen van het Hof.

De Raad adviseert om het initiatiefontwerp, en indien nodig de memorie van toelichting aan te passen.

- De beslotenheid van de raadkamer procedure

In artikel 10 van het initiatiefontwerp worden de artikelen 38 tot en met 42 van het WvSvNA met betrekking tot de behandeling in raadkamer van toepassing verklaard op de landsverordening (initiatiefontwerp). De raadkamer procedure is bij het WvSvCur gemoderniseerd en uitgebreid met een nieuw artikel 39 dat over de beslotenheid van de raadkamer procedure gaat. Volgens de toelichting op de artikelen 38 tot en met 42 van het WvSvCur¹⁰ bevat dit artikel 39 de hoofdregel van de beslotenheid van de raadkamer. De behandeling door de raadkamer vindt volgens het eerste lid van dat artikel niet in het openbaar plaats, uitzonderingen daargelaten. Het is niet duidelijk of de raadkamer procedure als bedoeld in artikel 10 van het initiatiefontwerp volgens de initiatiefnemer openbaar zou moeten zijn of niet.

¹⁰ Zie de eerste zin van de derde alinea op pagina 288 van de memorie van toelichting van het WvSvCur.

De Raad is van oordeel dat het de rechtszekerheid ten goede zou komen als in het initiatiefontwerp en de memorie van toelichting voldoende duidelijkheid wordt gegeven over het al dan niet openbaar zijn van de raadkamer procedure bedoeld in artikel 10 van het initiatiefontwerp.

De Raad adviseert om het initiatiefontwerp, en indien nodig de memorie van toelichting, aan te passen.

4. De opportuniteit van de strafvervolgning door het OM versus de vordering voor een vervolgingsbevel van het Hof in het initiatiefontwerp

a. De betekenis van het begrip ‘betrekkelijk licht feit’ en het opportuniteitsbeginsel en toepassing daarvan in de praktijk

In de eerste en tweede zin van het tweede tekstblok van de toelichting op artikel 9 van het initiatiefontwerp wordt aangegeven dat het van groot belang is dat het Hof niet alleen de haalbaarheid van een strafvervolgning kan toetsen maar ook de opportuniteit. Volgens de initiatiefnemer is het voorstelbaar dat het weigeren van een vervolgingsbevel kan volgen omdat het bijvoorbeeld gaat om een betrekkelijk licht feit en de verdachte politieke gezagsdrager aangekondigd heeft te zullen aftreden.

De uitleg van het begrip ‘een betrekkelijk licht feit’ is van belang bij een toetsing door het OM van de opportuniteit van de strafvervolgning. Het opportuniteitsbeginsel houdt kortgezegd in dat het OM zelfstandig mag beslissen of een strafbaar feit wel of niet vervolgd zal worden. Indien door een officier van justitie (hierna: de Ovj) wordt besloten om een strafbaar feit niet te vervolgen, dan kan de Ovj op grond van artikel 1:149 van het WvSr, vóór de aanvang van de terechtzitting één of meer voorwaarden aan de verdachte stellen ter voorkoming van strafvervolgning.¹¹ Volgens het eerste lid van artikel 1:149 van het WvSr kan deze zogeheten ‘transactie’ worden aangeboden voor drie categorieën delicten: misdrijven met uitzondering van die waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld van meer dan zes jaren (onderdeel a), bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, aangewezen misdrijven uit de Opiumlandsverordening 2024 (onderdeel b) en overtredingen (onderdeel c).

b. De reikwijdte van de bevoegdheden van de procureur-generaal

Duidelijk moet zijn hoe de bevoegdheid van de procureur-generaal om op grond van artikel 2 van het initiatiefontwerp een vervolgingsbevel bij het Hof in te dienen zich verhoudt tot de bevoegdheid van het OM om een transactie aan te bieden. Onduidelijk is of de procureur-generaal mag kiezen om in plaats van een verzoek tot vervolging van een politieke gezagsdrager bij het Hof in te dienen, de zaak over te laten aan de Ovj die aan deze verdachte een transactie zal aanbieden. Ook is onduidelijk of de procureur-generaal verplicht is om, aangezien het om een politieke gezagsdrager gaat, altijd een verzoek om vervolging bij het Hof in te dienen al gaat het om een ‘betrekkelijk licht feit’.

c. Advies

De Raad adviseert om het initiatiefontwerp en de memorie van toelichting aan te passen. Indien de initiatiefnemer een andere mening is toegedaan, dan dient daarop in de memorie van toelichting te worden ingegaan.

5. Advies van het Hof, het parket van de procureur-generaal en het Ministerie van Justitie

In de toelichting op een regeling dient vermeld te worden welke adviescolleges, instanties en welke organisaties van belanghebbenden zijn gehoord. Uit de memorie van toelichting en de bij

¹¹ De voorwaarden die aan de verdachte mogen worden gesteld, zijn opgesomd in het tweede lid van artikel 1:149 van het WvSr. Het gaat kortgezegd om onder meer het betalen van geldbedragen, het afstand doen van in beslag genomen voorwerpen, schadevergoeding, het verrichten van arbeid of openbaarmaking van gestelde voorwaarden.

het adviesverzoek gevoegde stukken volgt niet dat advies over het initiatiefontwerp van het Hof is ingewonnen. Het in het voorgestelde artikel 2 genoemde vervolgingsbevel dat het Hof op vordering van de procureur-generaal kan geven alvorens hij tot vervolging van een politieke gezagsdrager kan overgaan, is, volgens de memorie van toelichting (pagina 2), aan te merken als een additionele taak die de wetgever op grond van artikel 17, derde lid, van de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie aan het Hof kan opdragen.

Hoewel er in de memorie van toelichting ervan uit wordt gegaan dat de procureur-generaal in zeer uitzonderlijke gevallen een vervolgingsbevel van het Hof zal vorderen en dat de daarvoor benodigde rechterlijke capaciteit beperkt is, is de Raad van oordeel dat advisering door het Hof over deze additionele taak nodig is.

Ook het advies van het parket van de procureur-generaal over dit initiatiefontwerp acht de Raad wenselijk. Beide instanties zullen met de (feitelijke) uitvoering van deze landsverordening belast zijn, waardoor zij eventuele uitvoerings(technische)aspecten die wellicht over het hoofd zijn gezien aan het licht zouden kunnen brengen hetgeen zal bijdragen aan de kwaliteit van het initiatiefontwerp.

Gelet op de taken die aan het Ministerie van Justitie zijn toegekend, waaronder de zorg voor de opsporing, vervolging en rechtshandhaving, vindt de Raad dat het van belang is dat tevens advies van genoemd ministerie wordt ingewonnen.¹²

De Raad adviseert om, alvorens over te gaan tot behandeling van het initiatiefontwerp door de Staten, de regering te verzoeken ten behoeve van de Staten advies van het Hof, het parket van de procureur-generaal en het Ministerie van Justitie in te winnen en het initiatiefontwerp zo nodig aan te passen. Ook wordt geadviseerd om in de memorie van toelichting op bedoelde adviezen in te gaan.

Daarnaast verzoekt de Raad voornoemde adviezen zodra deze beschikbaar zijn aan hem toe te sturen teneinde alsnog een aanvullend advies uit te brengen indien daartoe aanleiding bestaat.

II. Inhoudelijke opmerkingen

1. Het initiatiefontwerp

a. Vervolging na bevel van het Hof

1°. De uitleg van de term ‘vervolging’ volgens het Hof

Ingevolge het voorgestelde artikel 2 kan vervolging van een van misdrijf verdachte politieke gezagsdrager enkel plaatsvinden na een bevel tot vervolging van het Hof, op vordering van de procureur-generaal. Voor de uitleg van de term ‘vervolging’ in artikel 123, eerste lid, van de Streg SXM en artikel 2 van de Lvpq SXM, zijn, volgens de uitspraak van het Hof d.d. 2 maart 2016, HAR 36/2016 (hierna: Hof-uitspraak 2 maart 2016), de tekst en strekking van die regelingen bepalend. Het Hof stelt: "Een politieke gezagsdrager geniet primair de bescherming die iedere verdachte op grond van het gelijkheidsbeginsel (artikel 16 van de Streg SXM) toekomt op grond van het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht. Daarbovenop geldt een aanvullend beschermingsregime, doch uitsluitend binnen de grenzen van de tekst en strekking van genoemde Staatsregeling en die landsverordening. Een extensieve uitleg van de term ‘vervolging’ in bovengenoemde artikelen acht het Hof onverenigbaar met het ‘gelijkheidsbeginsel’ opgenomen in artikel 16 van de Streg SXM."

Het Hof interpreteert de term ‘vervolging’ in art. 123, eerste lid, van de Streg SXM en artikel 2 van de Lvpq SXM zelfstandig, dus los van de uitleg die aan vergelijkbare termen wordt gegeven in onder meer het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM).

¹² Zie artikel 6, onderdeel e, van de Landsverordening ambtelijk bestuurlijke organisatie.

Volgens het Hof strekken de bepalingen in de Streg SXM en de Lvpg SXM ertoe te waarborgen dat een politiek gezagsdrager niet op ongenoegzame gronden zijn politieke functie verliest of in de uitoefening van zijn politieke functie wordt geschorst.¹³

2°. Noodzaak vervolgingsbevel in bepaalde gevallen

Tegen die achtergrond komt het Hof tot het oordeel dat een vervolgingsbevel van het Hof in elk geval nodig is indien het openbaar ministerie een politiek gezagsdrager dagvaardt wegens een misdrijf als bedoeld in de artikelen 36, eerste lid en 50, eerste lid, van de Streg SXM. Dagvaarding is immers een noodzakelijke voorwaarde om een rechterlijke uitspraak te kunnen verkrijgen als bedoeld in de artikelen 36, eerste lid en 50, eerste lid van de Streg SXM.¹⁴

Ook is een vervolgingsbevel van het Hof nodig in geval dat het openbaar ministerie een vordering wil instellen tot voorlopige hechtenis (bewaring en gevangenhouding als bedoeld in het Derde Boek, Titel VIII, van het Wetboek van Strafvordering) van een politiek gezagsdrager ter zake van een misdrijf als bedoeld in de artikelen 36, eerste en 50, eerste lid, van de Streg SXM. Een dergelijke vordering heeft immers bij toewijzing de in artikel 36, tweede lid, onderdeel a, van de Streg SXM, onderscheidenlijk artikel 50, tweede lid, onderdeel a, van voorgenoemde Staatsregeling omschreven gevolgen.¹⁵

Het vorenstaande geldt ook indien de dagvaarding onderscheidenlijk de vordering tot voorlopige hechtenis betrekking heeft op een ander misdrijf dan (ambts)misdrijven die genoemd in de artikelen 36, eerste en 50, eerste lid, van de Streg SXM. Tot deze conclusie komt het Hof omdat de tekst van artikel 123, eerste lid, van de Streg SXM en die van artikel 2 van de Lvpg SXM ongeclausuleerd de term 'misdrijf' bevatten.¹⁶

Voor het overige bieden artikel 123, eerste lid, van de Streg SXM en artikel 2 van de Lvpg SXM geen aanvullende bescherming tegen bepaalde beslissingen of daden van het openbaar ministerie.¹⁷

3°. Advies

De Raad adviseert, in het licht van bovengenoemde uitspraak van het Hof, in artikel 2 van het initiatiefontwerp uitdrukkelijk te bepalen tegen welke beslissingen of daden van het openbaar ministerie aanvullende bescherming van een politieke gezagsdrager noodzakelijk is en een gedegen toelichting hiervoor in de memorie van toelichting op te nemen.

4°. Het karakter van het bevel van het Hof

Volgens de Hof-uitspraak 2 maart 2016, volgt uit de omstandigheid dat het bevel slechts kan worden gegeven op vordering van de procureur-generaal, dat de beslissing van het Hof niet zozeer het karakter heeft van een bevel, als wel van een machtiging aan het openbaar ministerie om uitvoering te geven aan het voornemen tot vervolging over te gaan.¹⁸

- De betekenis van het bevel van het Hof

Volgens de Hof-uitspraak 2 maart 2016 behoeft het OM indien hij een vervolgingsbevel tegen een bepaalde politiek gezagsdrager ter zake van een of meer bepaalde misdrijven heeft

¹³ GHvJ 2 maart 2016, ECLI:NL: OGHACMB:2016:10, r.o. 2.3.5. en 2.3.6.

¹⁴ GHvJ 2 maart 2016, ECLI:NL: OGHACMB:2016:10, r.o. 2.3.7.

¹⁵ GHvJ 2 maart 2016, ECLI:NL: OGHACMB:2016:10, r.o. 2.3.8.

¹⁶ GHvJ 2 maart 2016, ECLI:NL: OGHACMB:2016:10, r.o. 2.3.9.

¹⁷ GHvJ 2 maart 2016, ECLI:NL: OGHACMB:2016:10, r.o. 2.3.10.

¹⁸ GHvJ 2 maart 2016, ECLI:NL: OGHACMB:2016:10, r.o. 2.3.13. Zie ook Prof. Dr. A. van Rijn, Handboek Caribisch Staatsrecht, Boom juridisch, Den Haag 2019, p. 467.

verkregen, geen nieuw bevel of nader bevel om al dan niet een vordering ter zake van voorlopige hechtenis in te stellen of om al dan niet te dagvaarden ter zake van de verdenking dat die politieke gezagsdrager zich schuldig heeft gemaakt aan dat misdrijf of die misdrijven. Anderzijds houdt het gegeven bevel niet in dat het Hof heeft bevolen dat een dergelijke vordering wordt ingesteld of dat tot dagvaarding wordt overgegaan. Het OM dient dienaangaande zijn eigen afwegingen te maken met toepassing van de regels in het Wetboek van Strafvordering. Ook de rechters die bij het voorbereidend onderzoek betrokken worden (rechter-commissaris en Hof), zijn op generlei wijze gebonden aan het vervolgingsbevel van het Hof.¹⁹

- Het nieuwe Wetboek van Strafvordering

Vermeldingswaardig is dat ook artikel 476, tweede lid, van het WvSvCur bepaalt dat de vervolging van ambtsmisdrijven dan wel een in de Staatsregeling daartoe bedoeld strafbaar feit slechts kan plaatsvinden na een daartoe op vordering van de procureur-generaal verkregen machtiging van het Hof. De Raad is van oordeel dat in het initiatiefontwerp de term ‘machtiging’ dient te worden gehanteerd voor de instemming van het Hof met de vordering van de procureur-generaal tot vervolging, conform de interpretatie en het gebruik van deze term in de Hofuitspraak 2 maart 2016 en in het nieuwe WvSvCur.

De Raad adviseert het initiatiefontwerp en de memorie van toelichting met inachtneming van het vorenstaande aan te passen.

5°. *Het model en de inhoud van de vordering van de procureur-generaal*

Uit artikel 2 van het initiatiefontwerp volgt dat de vervolging van een van misdrijf verdachte politieke gezagsdrager slechts plaats kan vinden na een bevel tot vervolging verleend door het Hof op vordering van de procureur-generaal. De Raad mist in het initiatiefontwerp een bepaling waarin, al dan niet door middel van delegatie, het model en de inhoud van de vordering van de procureur-generaal worden geregeld.

De Raad adviseert om het initiatiefontwerp op dit punt aan te passen.

b. De gevolgen van de onbevoegdheid van het Hof (artikel 3)

1°. *De absolute en relatieve competentie van het Hof*

- *De absolute competentie*

Volgens de Raad is in het initiatiefontwerp sprake van een misverstand voor wat betreft de absolute en relatieve competentie van de rechter in kwestie. Uit artikel 2, in samenhang gelezen met onderdeel b van artikel 1 van het initiatiefontwerp volgt dat het Hof bij uitsluiting van alle andere gerechten bevoegd is om een vervolgingsbevel te geven. Het Hof is met andere woorden volgens het initiatiefontwerp als enige rechter absoluut bevoegd om een vervolgingsbevel te geven.

In artikel 3 van het initiatiefontwerp wordt bepaald dat het Hof zichzelf onbevoegd zal verklaren indien de vordering niet tot de kennisneming van het Hof behoort. Gezien het bepaalde in artikel 2, in samenhang met onderdeel b van artikel 1 van het initiatiefontwerp concludeert de Raad dat artikel 3 op zichzelf een feitelijke onmogelijkheid bevat. Indien het Hof zich immers onbevoegd verklaart, zal volgens artikel 2 van het initiatiefontwerp geen enkel andere rechter bevoegd zijn. Het gevolg hiervan is dat de procureur-generaal geen vervolgingsbevel zal kunnen krijgen. De politieke gezagsdrager zal dan volgens de commune strafvordering vervolgd en berecht moeten worden.

¹⁹ GHvJ 2 maart 2016, ECLI:NL:OGHACMB:2016:10, r.o. 2.3.13.

- *De relatieve competentie*

In de toelichting op artikel 3 van het initiatiefontwerp wordt aangegeven dat dit artikel overgenomen is van artikel 12b van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering (hierna: het WvSvNL), dat als volgt luidt:

‘Indien het beklag niet tot de kennisneming van het gerechtshof behoort, verklaart het gerechtshof zich onbevoegd. Is het gerechtshof van oordeel dat een ander gerechtshof dan wel, in geval van artikel 13a (van het WvSvNL – red.), de Hoge Raad bevoegd is, dan verwijst het gerechtshof de zaak naar het bevoegd geachte college onder gelijktijdige toezending van het klaagschrift en een afschrift van de beschikking.’

Uit artikel 12b van het WvSvNL blijkt duidelijk dat er in Nederland meerdere gerechtshoven bestaan en dat de vraag naar de relatieve competentie van de rechter steeds in ogenschouw moet worden genomen. De relatieve competentie houdt de vraag in welke rechter geografisch gezien bevoegd is om van een rechtszaak of vordering kennis te nemen.

Uit artikel 15, eerste lid, van de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie en de toelichting daarop volgt dat er alleen één Gemeenschappelijk Hof van Justitie is voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten en voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Volgens het derde lid van artikel 15 van de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie zetelt het Hof in elk van de landen en houdt zitting op Aruba, Curaçao en Sint Maarten.²⁰ Dit doet echter niet af aan het feit dat het hier gaat om een landsverordening van Curaçao waarvan het toepassingsbereik beperkt is tot Curaçao. Indien de initiatiefnemer van mening is dat een verzoek om een vervolgingsbevel niet bij het Hof met zetelplaats Curaçao maar bij hetzelfde Hof maar gezeteld in Aruba, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius of Saba ingediend moet worden, dan moet dit in het initiatiefontwerp worden geregeld en voorzien worden van een uitgebreide en deugdelijke motivering in de memorie van toelichting. Volgens de Raad brengt het één en ander met zich mee dat artikel 3 van het initiatiefontwerp feitelijk onuitvoerbaar (of een dode letter) zal blijken te zijn en om die reden geschrapt moet worden.

De Raad adviseert om zo nodig artikel 3 van het initiatiefontwerp te schrappen en de memorie van toelichting aan te passen.

2°. De doorzendplicht

Zelfs indien de initiatiefnemer van mening zou zijn dat artikel 3 in het initiatiefontwerp gehandhaafd moet blijven, dan rijst de vraag naar welke andere rechter de schriftelijke vordering van de procureur-generaal en een afschrift van de beschikking waarin het Hof zich onbevoegd verklaart gestuurd zouden moeten worden. Volgens de Raad dient in dat geval in het initiatiefontwerp in ieder geval de regeling van de doorzendplicht van het Hof te worden opgenomen²¹.

De Raad adviseert zo nodig een doorzendplicht van het Hof in het initiatiefontwerp op te nemen.

c. De ongegrondheid van de vordering (artikel 4)

In artikel 4 van het initiatiefontwerp wordt bepaald dat het Hof zonder nader onderzoek de procureur-generaal niet-ontvankelijk zal verklaren indien de procureur-generaal kennelijk niet-ontvankelijk is in zijn vordering. In de toelichting op dit artikel wordt aangegeven dat artikel 4 overgenomen is van artikel 12c van het WvSvNL, dat als volgt luidt:

²⁰ Volgens de derde zin van het derde lid van artikel 15 van de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie kan het Hof zitting houden op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (maar is daartoe niet verplicht).

²¹ Zie ook Tekst & Commentaar Wetboek van Strafvordering, C.P.M. Cleieren e.a., Wolters Kluwer, twaalfde druk, onderdeel 3 ‘Kennelijke onbevoegdheid?’ op pagina 46.

‘Is de klager kennelijk niet ontvankelijk of het beklag kennelijk ongegrond, dan kan het gerechtshof zonder nader onderzoek de klager niet ontvankelijk of het beklag ongegrond verklaren.’

In artikel 12c van het WvSvNL wordt naast de niet-ontvankelijkheid ook de ongegrondheid geregeld. Het valt op dat in het initiatiefontwerp geen rekening is gehouden met de mogelijke ongegrondheid van de vordering van de procureur-generaal. Van ongegrondheid zou bijvoorbeeld sprake kunnen zijn indien de verdachte enigerlei soort strafrechtelijke immunititeit geniet.²²

De Raad is van oordeel dat in artikel 4 van het initiatiefontwerp ook de ongegrondheid van de vordering van de procureur-generaal opgenomen moet worden. Indien de initiatiefnemer van mening is dat dit niet noodzakelijk is, dan dient dit in de memorie van toelichting toegelicht te worden.

d. De oproep (artikel 5)

Uit artikel 5 van het initiatiefontwerp volgt dat een verdachte behoorlijk opgeroepen moet worden teneinde gehoord te kunnen worden. Het is niet duidelijk aan welke vereisten deze oproep dient te voldoen en of hiervoor bijvoorbeeld bij lagere regelgeving een modelformulier moet worden vastgesteld. Onduidelijk is ook wat de termijn voor het oproepen van de verdachte is.

Tevens is niet duidelijk of bij ‘behoorlijk’ opgeroepen bedoeld wordt dat de oproep bijvoorbeeld betekend moet worden door een (gerechts)deurwaarder of bij (aangetekende) post mag worden verstuurd.

De Raad adviseert om artikel 5 van het initiatiefontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.

e. Rechten van de verdachte (artikel 6)

1°. *Bijstand door een raadsman*

In het eerste lid van artikel 6 van het initiatiefontwerp wordt bepaald dat de verdachte bevoegd is om zich door een raadsman te doen bijstaan. Gezien artikel 20, eerste lid, van de Staatsregeling en artikel 6, derde lid, onderdeel c van het EVRM heeft de verdachte het recht om zich te doen bijstaan door een raadsman. Ter illustratie verwijst de Raad naar artikel 48, eerste lid, van het WvSvNA en artikel 48, eerste lid van het WvSvCur. Het is niet duidelijk om welke reden door de initiatiefnemer wordt voorgesteld om in artikel 6 van het initiatiefontwerp in plaats van een recht een bevoegdheid aan de verdachte te verlenen.

De Raad adviseert artikel 6, eerste lid, van het initiatiefontwerp aan te passen.

2°. *Het opnemen in de oproep van het recht op bijstand door een raadsman*

De Raad is van oordeel dat het recht van de verdachte om zich door een raadsman te doen bijstaan in de oproep bedoeld in artikel 5 van het initiatiefontwerp moet worden opgenomen. *De Raad adviseert om artikel 5 van het initiatiefontwerp aan te passen.*

3°. *Het zwijgrecht van de verdachte (de cautie)*

Het zwijgrecht van de verdachte (de cautie) is in het tweede lid van artikel 6 van het initiatiefontwerp geregeld. De Raad is, om de redenen genoemd in onderdeel I. 3. e. ‘De WvSvNA als basis voor het initiatiefontwerp’ van dit advies, van oordeel dat de regels over het zwijgrecht van de verdachte in het WvSvCur hierover in het initiatiefontwerp moeten worden uitgeschreven.

De Raad adviseert om het initiatiefontwerp aan te passen.

²² Zie ook Tekst & Commentaar Wetboek van Strafvordering, C.P.M. Cleieren e.a., Wolters Kluwer, twaalfde druk, onderdeel 1 ‘Nader onderzoek’ op pagina 46.

f. Aanwijzing door de procureur-generaal van een andere persoon belast met de vervolging
 Artikel 12 van het initiatiefontwerp bepaalt dat de vervolging van een van misdrijf verdachte politieke gezagsdrager geschiedt door de procureur-generaal of een door hem aan te wijzen ander lid van het openbaar ministerie. Volgens de memorie van toelichting is dat artikel gebaseerd op artikel 476 van het WvSvNA. Dat artikel schrijft voor dat indien een minister als verdachte wordt aangemerkt de bevoegdheden van de Ovj zowel in eerste aanleg als in hoger beroep worden uitgeoefend door de procureur-generaal of door een lid van het OM, dat door de procureur-generaal in het bijzonder is aangewezen om in dit geval namens hem op te treden. De Raad vindt dat uit het voorgestelde artikel 12 moet blijken dat de aan te wijzen persoon in het bijzonder door de procureur-generaal is aangewezen. Het woord 'in het bijzonder' impliceert dat de gekozen persoon een uitzonderingspositie heeft. Overigens staat in de memorie van toelichting dat deze persoon op grond van artikel 476 van het WvSvNA speciaal moet zijn aangewezen. Echter, komt het woord 'speciaal' in het voorgestelde artikel 12 niet voor. *De Raad adviseert het initiatiefontwerp en de memorie van toelichting met inachtneming van het vorenstaande aan te passen.*

2. De memorie van toelichting

a. De gevolgen van een strafvervolging voor een politieke gezagsdrager

1°. Passage op pagina 1 van de memorie van toelichting

In de memorie van toelichting (pagina 1) staat dat het initiatiefontwerp is ingegeven door de aanzienlijke gevolgen van een strafvervolging van een politieke gezagsdrager wegens bepaalde misdrijven voor de democratische samenleving en voor het vertrouwen dat de samenleving in hem heeft gesteld. Daarnaast gaat de memorie van toelichting in op de mogelijke toekomstige gevolgen van een strafvervolging voor een politieke gezagsdrager zelf.

De initiatiefnemer stelt dat niet alleen de mogelijkheid zal moeten worden geopend om bij toepassing van de strafvorderlijke dwangmiddelen een politieke gezagsdrager te schorsen van de uitoefening van diens functie, maar ook dient een politieke gezagsdrager, als minister of Statenlid, bij een onherroepelijke veroordeling, van rechtswege uit diens functie te worden ontheven. Alvorens deze maatregelen worden toegepast, is het onontbeerlijk dat de vervolgingsbeslissing zorgvuldig wordt genomen, aldus de memorie van toelichting. Uit die passage alsmede uit het feit dat bij de redactie van het initiatiefontwerp de Lvpj SXM als voorbeeld heeft gediend, blijkt dat de initiatiefnemer het wenselijk acht dat in de toekomst een vergelijkbare regeling als in Sint Maarten inzake de schorsing en het ontslag van een politieke gezagsdrager in Curaçao wordt ingevoerd.

2°. Het oordeel van de Raad

De Raad komt met betrekking tot bovengenoemde passage in de memorie van toelichting tot het volgende oordeel.

- Het gelijkheidsbeginsel

De Raad stelt in navolging van de Hof-uitspraak 2 maart 2016, voorop dat een politieke gezagsdrager, op grond van het gelijkheidsbeginsel (artikel 3 van de Staatsregeling), in elk geval de bescherming geniet die iedere verdachte toekomt op grond van het WvSvNA en het WvSr. Het gelijkheidsbeginsel brengt voorts met zich mee dat de met het initiatiefontwerp beoogde aanvullende bescherming van een politieke gezagsdrager tegen strafvervolging zo nauwkeurig mogelijk in het initiatiefontwerp en de memorie van toelichting moet worden afgebakend. Een extensieve uitleg van de term 'vervolging' in het voorgestelde artikel 2 is onverenigbaar met het 'gelijkheidsbeginsel' opgenomen in artikel 3 van de Staatsregeling. Dit gelet op uitspraken van het Hof in het kader van rechtszaken betreffende de uitvoering van de Lvpj SXM. In verband

daarmee is van belang duidelijk in het initiatiefontwerp en de memorie van toelichting te bepalen waarvoor aanvullende bescherming tegen strafvervolgning van een politieke gezagsdrager noodzakelijk is.

- Motivering waarvoor aanvullende bescherming nodig is

Volgens de Raad is in bovengenoemde passage onvoldoende begrensd waarvoor een politieke gezagsdrager aanvullende bescherming moet genieten. In die passage staat dat een politieke gezagsdrager geschorst zou moeten worden bij de toepassing van de strafvorderlijke dwangmiddelen. De Raad meent dat op grond van het proportionaliteitsbeginsel niet elke toepassing van een strafvorderlijke dwangmiddel wegens het plegen van elk misdrijf rechtvaardigt dat dit tot schorsing van de desbetreffende politieke gezagsdrager moet leiden. In die passage is verzuimd de aard en de ernst van de misdrijven gepleegd door een politieke gezagsdrager waarop met een schorsing kan worden gereageerd te benoemen.

Overigens kunnen strafvorderlijke dwangmiddelen, zelfs vanaf het moment dat een politieke gezagsdrager als verdachte wordt aangemerkt, worden ingezet. Dus vanaf de opsporingsfase van een strafrechtelijk onderzoek. Het gebruik van de term 'strafvorderlijke dwangmiddelen' is te ruim en vereist naar het oordeel van de Raad met het oog op de Hof-uitspraak 2 maart 2016 specificering.

- Wettelijk voorgeschreven gevolgen voor een minister in vergelijking met die voor een Statenlid

Bovendien geldt in Curaçao, zoals reeds in onderdeel I.3.b. 2° 'Bestaande toepasselijke regels in Curaçao op een politieke gezagsdrager in samenhang met gevolgen bij een strafvervolgning' van dit advies uiteengezet, al voor een Statenlid dat hij van rechtswege ophoudt lid van de Staten te zijn indien hij bij een onherroepelijke rechterlijke uitspraak wordt veroordeeld wegens het plegen van misdrijven als bedoeld in artikel 1 van de LvlStaten. Curaçao kent geen soortgelijke bepaling voor een minister.

Voor een minister geldt op grond van artikel 16, derde lid, van de LikmCur dat hij - indien hij als verdachte wordt aangemerkt in een lopend strafrechtelijk onderzoek ter zake van een misdrijf - met onmiddellijke ingang zijn ontslag moet indienen. Een persoon wordt als verdachte aangemerkt indien op grond van feiten en omstandigheden tegen hem een redelijk vermoeden van schuld bestaat dat hij een strafbaar feit heeft gepleegd.²³ Het aanmerken van iemand als verdachte gebeurt reeds in een zeer vroeg stadium - vanaf de opsporingsfase - van een strafrechtelijk onderzoek. In deze fase van het strafrechtelijk onderzoek is nog geen sprake van vervolging. Uit de memorie van toelichting (pagina 2) volgt overigens ook dat voor het opsporingsonderzoek in verband met de verdenking van een politieke gezagsdrager wegens misdrijf geen vervolgingsbevel vereist is.

3°. Advies

De Raad adviseert hogergenoemde passage in de memorie van toelichting in het licht van de Hof-uitspraak 2 maart 2016, alsmede met inachtneming van het vorenstaande aan te passen.

b. Het bevel van het Hof

Artikel 9 van het initiatiefontwerp ziet op het vervolgingsbevel van het Hof. Het eerste lid is van toepassing indien de procureur-generaal ontvankelijk is en het Hof van oordeel is dat vervolging moet plaatsvinden. In zo'n geval beveelt het Hof dat de vervolging zal worden ingesteld. In artikel 9, tweede lid, van het initiatiefontwerp is bepaald dat het Hof het geven van een bevel tot vervolging kan weigeren "op gronden aan het algemeen belang ontleend". Het derde lid van genoemd artikel bepaalt dat het Hof in alle andere gevallen de vordering afwijst. Volgens de uitspraak van het Hof d.d. 20 december 2017, HAR 178/2017, moet een vordering van de procureur-generaal tot vervolging worden afgewezen "als de beslissing om de vordering in te

²³ Artikel 47, eerste lid, van WvSr.

stellen lichtvaardig of op grond van politieke motieven is genomen”.²⁴ De Raad meent dat het initiatiefontwerp en de memorie van toelichting moeten worden aangevuld met de inzichten die het Hof in deze uitspraak heeft gegeven over de afwijzing van de vordering van de procureur-generaal tot het geven van een vervolgingsbevel.

De Raad adviseert zowel het initiatiefontwerp als de memorie van toelichting met inachtneming van het vorenstaande aan te passen.

c. De bijzondere positie van de procureur-generaal

In artikel 12 van het initiatiefontwerp wordt de vervolging van een politieke gezagsdrager in aansluiting op artikel 476 WvSvNA in handen gelegd van de procureur-generaal, zijnde het hoogste lid van het OM. Dit is volgens de memorie van toelichting (pagina 5) wenselijk in verband met de ingrijpende rechtsgevolgen die een strafrechtelijke vervolging van een politieke gezagsdrager heeft.

Vervolging door de procureur-generaal is naar het oordeel van de Raad tevens wenselijk vanwege de bijzondere positie die de procureur-generaal in ons staatsbestel heeft. De positie van de procureur-generaal is - juist in verband met mogelijke politieke pressie - met bijzondere waarborgen omkleed. De procureur-generaal is, net als andere leden van het OM, hiërarchisch ondergeschikt aan de Minister van Justitie. Echter wordt de procureur-generaal benoemd, geschorst en ontslagen bij Koninklijk besluit (artikel 16, derde lid, van de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Dit maakt zijn ambtelijke positie sterk. Deze positie lijkt de best mogelijke garantie te bieden, dat vervolging van een politieke gezagsdrager zal kunnen geschieden door een rechtens vrijwel en derhalve voor ontoelaatbare druk ongevoelige vertegenwoordiger van het openbaar ministerie.²⁵ De Raad is van oordeel dat in de toelichting op het voorgestelde artikel 12 aandacht dient te worden besteed aan bovengenoemde bijzondere positie van de procureur-generaal.

De Raad adviseert de memorie van toelichting met inachtneming van het vorenstaande aan te passen.

d. De term ‘vervolging’

1°. *De memorie van toelichting in samenhang met de Hof-uitspraak 2 maart 2016*

De memorie van toelichting vermeldt dat vervolging dient te worden opgevat als het betrekken van de (straf)rechter in de (straf)zaak. Ten aanzien van die opvatting over de betekenis van de term ‘vervolging’ is het Hof in de Hof-uitspraak 2 maart 2016, tot het volgende oordeel gekomen. “De tekst van de Streg SXM en de Lvpg SXM dwingen er echter niet toe de term “vervolging” overeenkomstig die vermeldingen in die memories van toelichting uit te leggen. Ook om recht te doen aan de strekking van de Streg SXM en de Lvpg SXM is, zoals hiervoor uiteengezet, niet nodig dat de term zo ruim wordt uitgelegd. Het is, gelet op het gelijkheidsbeginsel, ook niet gerechtvaardigd dat politieke gezagsdragers een zo ruime aanvullende bescherming zouden genieten.

Die ruime uitleg zou bovendien tot ongerijmd gevolg hebben dat opsporingsmiddelen die naar hun aard onaangekondigd dienen te geschieden - zoals niet alleen het aftappen van gegevensverkeer, maar ook huiszoeking - ten aanzien van verdachte politieke gezagsdragers - niet effectief kunnen worden ingezet, nu het voorgestelde artikel 5 bepaalt dat de politieke gezagsdrager op de vordering moet worden gehoord, althans behoorlijk daartoe moet worden opgeroepen. Er zijn geen aanwijzingen dat een dergelijk gevolg door de Streg SXM en de Lvpg SXM is beoogd.

²⁴ GHvJ 20 december 2017, ECLI:NL:OGHACMB:2017:186, r.o. 2.4.

²⁵ Prof. mr. T.M. Schalken en mr. S.W. Mul (red), ‘Het nieuwe Wetboek van Strafvordering van de Nederlandse Antillen en van Aruba (1997)’, Deel 1: Parlementaire stukken, Goude Quint, Deventer 1997, pagina 105.

De vermeldingen in beide memories van toelichting leiden dus niet tot andere oordelen dan hiervoor gegeven.

2°. Inzetten van strafvorderlijke dwangmiddelen in samenhang met de Hof-uitspraak 2 maart 2016

Voor een huiszoeking is een voorafgaand vervolgingsbevel van het Hof dus niet vereist. Overigens is een vervolgingsbevel van het Hof evenmin vereist voor een vordering tot het instellen van een gerechtelijk vooronderzoek als bedoeld in artikel 221, eerste lid van het WvSvNA. De enkele omstandigheid dat de memorie van toelichting bij de Lvpv SXM in een andere richting wijst, is - op overeenkomstige gronden als hiervoor in r.o. 2.3.11 vermeld - onvoldoende voor een ander oordeel.²⁶

3°. Conclusie en advies

Tegen bovengenoemde achtergrond is de Raad van oordeel dat wat onder de term ‘vervolging’ in het initiatiefontwerp moet worden verstaan overeenkomstig de Hof-uitspraak 2 maart 2016 in de memorie van toelichting moet worden begrensd.

De Raad adviseert de memorie van toelichting met inachtneming van het vorenstaande aan te passen.

e. De inwerkingtredingsbepaling in samenhang met de artikelen 14 en 15

Een nieuwe regeling is volgens aanwijzing 125, eerste lid, van de Awr niet slechts van toepassing op hetgeen na haar inwerkingtreding voorvalt, doch ook op hetgeen bij haar inwerkingtreding bestaat, zoals bestaande rechtsposities en verhoudingen (onmiddellijke werking),

Op grond van artikel 15 van het initiatiefontwerp treedt deze landsverordening in werking met ingang van de dag na datum van bekendmaking. Onder het opschrift ‘Inwerkingtreding’ geeft de initiatiefnemer in de memorie van toelichting uitleg over de overgangsbepaling, opgenomen in artikel 14 van het initiatiefontwerp. Een overgangsbepaling moet worden onderscheiden van een inwerkingtredingsbepaling. Door middel van een inwerkingtredingsbepaling wordt het moment van invoering van de nieuwe regeling in algemene zin vastgesteld. Een overgangsregeling is daarentegen beperkt tot het regelen van de gelding van de nieuwe regeling voor de bestaande rechtstoestand. Daarbij staat de verhouding tussen de bestaande en de nieuwe regeling centraal.

De Raad adviseert op grond van het vorenstaande het opschrift ‘Artikel 14 Inwerkingtreding’ op pagina 15 van de memorie van toelichting te vervangen door ‘Artikel 14 Het overgangsrecht’.

f. Het overgangsrecht

1°. De uitgestelde werking in artikel 14 van het initiatiefontwerp

In verband met het nulla poena-beginsel, zoals onder meer neergelegd in artikel 1:1, eerste lid, van WvSr en artikel 7 van EVRM, is volgens de memorie van toelichting (pagina 6) in artikel 14 van het initiatiefontwerp uitgestelde werking aan de Landsverordening vervolging politieke gezagsdrager verleend. Daarin is opgenomen dat deze landsverordening alleen van toepassing is op een vervolging van een politieke gezagsdrager wegens een misdrijf dat is gepleegd na de datum van inwerkingtreding van deze landsverordening.

2°. De betekenis van het nulla poena-beginsel in samenhang met het materiële strafrecht

Het nulla poena-beginsel houdt in dat niemand kan worden gestraft zonder dat er een wettelijke strafbepaling bestaat die op het moment van het plegen van het strafbare feit van kracht was. Evenmin mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die, ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. Met andere woorden materiële strafbepalingen mogen niet

²⁶ GHvJ 2 maart 2016, ECLI:NL: OGHACMB:2016:10, r.o. 2.3.12.

met terugwerkende kracht worden toegepast. Het nulla poena-beginsel heeft dus in principe geen betrekking op strafprocesrechtelijke regels. Deze mogen in beginsel wel met terugwerkende kracht worden toegepast.

3°. De implicaties van het nulla poena-beginsel voor het strafprocesrecht in samenhang met noodzaak voor uitgestelde werking

Hoewel het nulla poena-beginsel primair betrekking heeft op het materiële strafrecht, heeft de Hoge Raad in een arrest van 12 juli 2011, 10/05151 CW, het belang van het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod op terugwerkende kracht voor het strafprocesrecht benadrukt²⁷. Genoemde rechtstatelijke beginselen en artikel 6 van het EVRM (het recht op een eerlijk proces) hebben ook implicaties voor het strafprocesrecht. De reden hiervoor is dat procedurele wijzigingen die nadelige gevolgen hebben voor de verdachte eveneens kritisch moeten worden beoordeeld in het licht van die beginselen. Het initiatiefontwerp beoogt echter een aanvullende strafprocesrechtelijke bescherming (dus een gunstige regel van strafprocesrecht) voor een van misdrijf verdachte politieke gezagsdrager in het leven te roepen. De Raad vindt daarom dat de argumentatie voor het verlenen van uitgestelde werking aan deze landverordening moeilijk te volgen is. Naar het oordeel van de Raad dient het verlenen van uitgestelde werking aan deze landsverordening in het licht van bovengenoemd arrest van de Hoge Raad in de memorie van toelichting afdoende te worden onderbouwd.

4°. Advies

De Raad adviseert de memorie van toelichting met inachtneming van het vorenstaande aan te passen en zo nodig artikel 14 van het initiatiefontwerp aan te passen.

III. Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard

Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard zijn in een bijlage bij dit advies opgenomen en worden geacht hiervan integraal onderdeel uit te maken.

IV. Conclusie en (procedureel) advies

De Raad van Advies heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefontwerp en adviseert om het niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast. Deze bezwaren hebben te maken met:

- de noodzaak en effectiviteit van het initiatiefontwerp;
- de omstandigheid dat in het initiatiefontwerp geen rekening is gehouden met het WvSvCur dat op 25 februari 2025 door de Staten is goedgekeurd, maar nog niet in werking is getreden;
- de ruime uitleg die aan de term ‘vervolgning’ in het initiatiefontwerp en de memorie van toelichting wordt gegeven alsmede;
- het karakter van het bevel van het Hof.

Allereerst blijkt uit de memorie van toelichting niet welk probleem de initiatiefnemer met het initiatiefontwerp tracht op te lossen. De memorie van toelichting zwijgt over gevallen waarin het OM lichtvaardig of op grond van ernstige vermoedens van politieke motieven tot vervolging van politieke gezagsdragers is overgegaan. Dit laatste zou kunnen rechtvaardigen dat voor politieke gezagsdragers aanvullende bescherming bij strafvervolgning noodzakelijk is. De Raad is van oordeel dat de noodzakelijkheid van het initiatiefontwerp in de memorie van toelichting niet is aangetoond, mede gelet op het ontbreken van een duidelijke probleemanalyse en een deugdelijke motivering van wat de aanleiding is voor het initiatiefontwerp. Verder ontbreekt in de memorie van toelichting een uiteenzetting, waaruit blijkt dat de nodige onderzoeken zijn verricht in verband met de noodzakelijkheidscriteria, opgenomen in aanwijzing 5 van de Awr en of voldoende rekening is gehouden met de effectiviteitstoets in aanwijzing 6 van de Awr.

Een ander aspect, dat met de noodzakelijkheidscriteria en de effectiviteitstoets verband houdt, is dat in de Staatsregeling geen artikelen c.q. regeling is opgenomen die vergelijkbaar is met de artikelen 36, tweede lid en, 50, tweede lid, van de Streg SXM, waarin de schorsing en het

²⁷ HR 12 juli 2011, ECLI:NL:PHR:2011:BP6878

ontheyfen van zijn functie voor de minister en Statenleden is geregeld. De vraag die daarbij rijst, is of de regeling inzake de vervolging van een politieke gezagsdrager, zoals voorgesteld in het initiatiefontwerp, voldoende effectief zal zijn, nu op grond van de huidige regeling een Statenlid of een minister niet kan worden geschorst en – op grond van artikel 1 van de LvlStaten – slechts een Statenlid, maar geen minister, uit zijn functie kan worden ontheven.

De Raad mist een onderbouwing in de memorie van toelichting om welke reden in het initiatiefontwerp niet tevens wordt voorgesteld om de Staatsregeling in het licht hiervan te wijzigen. In verband daarmee is de effectiviteit van het initiatiefontwerp volgens de Raad niet voldoende vast komen te staan.

Op de tweede plaats is het initiatiefontwerp gebaseerd op het WvSvNA. De initiatiefnemer heeft geen rekening gehouden met het WvSvCur. Het WvSvCur is moderner, logischer en duidelijker. Dit bevordert de rechtszekerheid en het legaliteitsbeginsel, komt alle betrokkenen ten goede en vergroot de kans dat het ontwerp voldoet aan de effectiviteitstoets van aanwijzing 6 en het vereiste van duidelijke, duurzame regelgeving uit aanwijzing 7 van de Awr.

Op de derde plaats geniet een politieke gezagsdrager, op grond van het gelijkheidsbeginsel (artikel 3 van de Staatsregeling), in elk geval de bescherming die iedere verdachte toekomt op grond van het WvSvNA en het WvSr. Het gelijkheidsbeginsel brengt voorts met zich mee dat de met het initiatiefontwerp beoogde aanvullende bescherming van een politieke gezagsdrager tegen strafvervolging zo nauwkeurig mogelijk in het initiatiefontwerp en de memorie van toelichting moet worden afgebakend. Een extensieve uitleg van de term ‘vervolging’ in het voorgestelde artikel 2 is, gelet op de Hof-uitspraak 2 maart 2016, onverenigbaar met het gelijkheidsbeginsel. In verband daarmee is van belang duidelijk in het initiatiefontwerp en de memorie van toelichting te bepalen waarvoor aanvullende bescherming tegen strafvervolging van een politieke gezagsdrager noodzakelijk is.

Tot slot blijkt, volgens de Hof-uitspraak 2 maart 2016, uit de omstandigheid dat het bevel van het Hof slechts kan worden gegeven op vordering van de procureur-generaal, dat de beslissing van het Hof niet zozeer het karakter heeft van een bevel, als wel van een machtiging aan het OM om uitvoering te geven aan het voornemen tot vervolging over te gaan.

Willemstad, 22 mei 2025

de Ondervoorzitter,

de Secretaris,

mevr. mr. L. M. Dindial

mevr. mr. C. M. Raphaëla

Bijlage behorende bij het advies van de Raad van Advies, RvA no. RA/04-25-LV

Zowel het initiatiefontwerp als de memorie van toelichting heeft wetstechnische en redactionele onvolkomenheden. De Raad noemt de volgende voorbeelden.

1. Het initiatiefontwerp

De considerans

Voorgesteld wordt de tweede overweging als volgt te laten luiden:

- dat door hen te vervolgen wordt gerechtigheid gewaarborgd en straffeloosheid voorkomen.

Artikel 4

Voorgesteld wordt in het opschrift 'Procureur Generaal' te vervangen door 'procureur-generaal'.

Artikel 14

Voorgesteld wordt 'begaan na de inwerkingtreding' te vervangen door 'gepleegd na de datum van inwerkingtreding'.

2. De memorie van toelichting

Pagina 1

Voorgesteld wordt in het tweede tekstblok, laatste zin, 'de gezagdrager' te vervangen door 'een politieke gezagsdrager'

Voorgesteld wordt in het laatste tekstblok, eerste zin, 'Als waarborg kan worden bepaald' te vervangen door 'Als extra waarborg wordt bepaald'. Het feit dat de vervolgingsbeslissing tegen een minister of een Statenlid door de procureur-generaal in plaats van door de officier van justitie bij het OM moet worden genomen is al een waarborg. Het feit dat voorafgaande aan de vervolgingsbeslissing van de procureur-generaal een toetsing door het Hof moet plaatsvinden geldt dus als een additionele waarborg.

Ook wordt voorgesteld in het laatste tekstblok, eerste zin, bij het eerste gebruik van de afkorting 'Hof' voluit te schrijven dat deze afkorting staat voor het Gemeenschappelijk Hof van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Pagina 2

Voorgesteld wordt in de tweede zin 'dit ontwerp Landsverordening' te vervangen door 'dit ontwerp' omdat elders in de memorie van toelichting 'dit ontwerp' wordt gebruikt.

Voorgesteld wordt in het tweede tekstblok, laatste zin, het woord 'nader' te schrappen en 'artikel 9, 10 en 11 van het ontwerp' te vervangen door 'de voorgestelde artikelen 9, 10, en 11 van dit ontwerp'.

Voorgesteld wordt in het tweede tekstblok, voorlaatste zin, 'dit ontwerp Landsverordening' te vervangen door 'dit ontwerp'.

Voorgesteld wordt in het derde tekstblok, voorlaatste zin, 'met' te vervangen door 'niet'.

Pagina 6

Voorgesteld wordt in het eerste tekstblok, eerste zin, de volgende wijzigingen aan te brengen:

- 'het nula poena beginsel' te vervangen door 'het nulla poena-beginsel';
- 'artikel 1 Sr. NA' en trouwens ook in de voetnoot te vervangen door 'artikel 1:1, eerste lid, WvSr;

- 'ten tijde van het bestaan van het strafbare feit van toepassing was' te vervangen door 'ten tijde van het plegen van het strafbare feit van toepassing was'.

Voorgesteld wordt in het laatste tekstblok 'PG' te vervangen door 'procureur-generaal'.
