

Aan de Voorzitter van de Staten van Aruba
L.G. Smith Boulevard 72
Alhier

Uw brief: 12 april 2021
Uw kenmerk: US/41/20-21
Datum: 26 mei 2021
Kenmerk: RvA 32-21

Onderwerp: Initiatief ontwerp-landsverordening houdende regels betreffende de integriteit van kandidaat-ministers en ministers (Landsverordening Integriteit ministers)

Naar aanleiding van bijgaande aan de Raad ter advies toegezonden initiatief ontwerp-landsverordening houdende regels betreffende de integriteit van kandidaat-ministers en ministers (Landsverordening integriteit ministers), moge de Raad u het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 Sinds september 2013 zijn ter waarborging van de integriteit van het openbaar bestuur bij landsbesluit procedures vastgelegd inzake de voorafgaande toetsing van de geschiktheid van kandidaten voor het ambt van minister en gevolmachtigde minister.¹ Ingevolge artikel 2 van het landsbesluit vinden voorafgaand aan de benoeming tot minister of gevolmachtigde minister op het verzoek van de formateur drie onderzoeken plaats te weten a. een justitieel antecedentenonderzoek, b. een staatsveiligheid gerelateerd onderzoek en c. een onderzoek naar de fiscale situatie van de kandidaat. Artikel 3 regelt de opgave door de kandidaat van al zijn betaalde en onbetaalde functies en nevenfuncties en andere nevenactiviteiten alsmede die van zijn gezinsleden, terwijl artikel 4 van het landsbesluit de kandidaat verplicht opgave te doen van zijn financiële en zakelijke belangen en die van zijn gezinsleden en deze eventueel in overleg met de formateur op afstand te zetten.

1.2 Sinds 2015 hebben initiatieven om tot een uitgebreidere screening van kandidaat-ministers te komen en om integriteitsnormen vast te leggen die tijdens de uitvoering van het ambt in acht genomen moeten worden, niet tot het gewenste resultaat geleid. De eerste initiatiefontwerp-landsverordening die deze materie bestrijkt werd de Raad in 2015 aangeboden. Nadat de Raad in september 2015 zijn advies uitbracht werden in

¹ Landsbesluit van 9 september 2013 no.1.



2017 en wederom in 2018 aangepaste ontwerpen aan de Raad aangeboden.² Op 9 september 2020 bracht de Raad laatstelijk advies uit over een initiatief-landsverordening houdende regels betreffende de integriteit van kandidaat-ministers, ministers en de Gevolmachtigde Minister voor het Land Aruba.³ Tijdens de openbare behandeling in de Staten op 5 oktober 2020 behaalde dit ontwerp niet de benodigde meerderheid van de stemmen. Vervolgens werden in oktober 2020 twee initiatiefontwerp-landsverordeningen houdende regels betreffende de integriteit van kandidaat-ministers, ministers en de Gevolmachtigde Minister door de Raad aan de Staten geretourneerd. Het eerste op verzoek van de Staten, het tweede op basis van wetsprocedurele onvolkomenheden. Het onderhavige ontwerp is de zevende initiatiefontwerp-landsverordening integriteit ministers in zes jaar tijd die de Raad wordt aangeboden.

1.3 Op grond van het bovenstaande kan de Raad niet anders concluderen dan dat er sprake is van besluiteloosheid en een gebrek aan daadkracht in deze. Het onvermogen van het hoogste staatsrechtelijke orgaan van het Land om gemeenschappelijke grond te vinden en in het belang van de bestuurlijke integriteit deze materie bij landsverordening te regelen, is niet alleen teleurstellend maar roept ook vragen op over democratische volwassenheid en de wil om werkelijk veranderingen te bewerkstelligen.⁴

Hoewel de volharding van de individuele initiatiefnemers onderkend dient te worden, blijft het betreurenswaardig dat de Staten als collectief (nog) geen werkbare en uitvoerbare regeling heeft kunnen realiseren. Wederom is er op de drempel van de

² Zie adviezen van de Raad d.d. 29 september 2015 kenmerk RvA 160-15, d.d. 24 juli 2017 kenmerk RvA 98-17, d.d. 31 oktober 2018, RvA 162-18 in het kader van eerdere ontwerp-landsverordeningen die dezelfde materie regelen.

³ Zie advies van de Raad d.d. 9 september 2020, kenmerk 101-20.

⁴ In het thema van zijn jaarverslag 2019 dat de titel 'Integriteit en Democratische Volwassenheid' draagt, besteedde de Raad speciale aandacht aan de diverse wetsvoorstellen ter versterking van Hoge Colleges van Staat en ter versterking van de integriteit van bestuur. Geconstateerd moet worden dat meer dan een jaar later de situatie grotendeels status quo is met uitzondering van de Landsverordening Ombudsman en de Landsverordening politieke partijen die werden vastgesteld en afgekondigd maar nog niet volledig in werking zijn getreden. De Landsverordening van 24 september 2020 houdende regels inzake de taken, samenstelling, inrichting en bevoegdheden van de Ombudsman is afgekondigd in AB 2020 no. 145 maar kan pas in werking treden als de ontwerp-landverordening tot wijziging van de Staatsregeling van Aruba (AB 1987 No. GT 1) (herziening bepalingen inzake de Raad van Advies en introductie Ombudsman en duurzame overheidsfinanciën) is vastgesteld en in werking is getreden. Voornoemde landsverordening is sinds 26 juni 2020 aanhangig bij de Staten. De Landsverordening van 5 oktober 2020 tot wijziging van de Landsverordening politieke partijen (AB 2001 no. 96) (Regeling financiën politieke partijen) is afgekondigd in AB 2020 no. 153 en is grotendeels in werking getreden op 1 januari 2021 m.u.v. artikel 20, zesde en zevende lid, van de Landsverordening politieke partijen aangaande het secretariaat t.b.v. de commissie financiën politieke partijen en nadere regels ter zake formatie, taken, werkzaamheden en bekostiging van dit secretariaat bij lb.,h.a.m.; voornoemde, resterende artikelliden zijn tot nog toe niet in werking getreden.



verkiezingen voor de leden van de Staten geen uitgewerkte regeling voor de screening van kandidaat-ministers (afgezien van het vigerende landsbesluit), noch zijn er duidelijke bij de wet vastgelegde integriteitsregels waar ministers zich aan dienen te houden in de uitoefening van hun functie. De Raad wijst op het (mogelijk) negatief uitstralings-effect dat dit naar de burger toe heeft. Temeer daar dit onvermogen tot zelfregulering zich afspeelt in een periode van strafrechtelijke onderzoeken waar ex-bestuurders en volksvertegenwoordigers bij betrokken zijn. De potentieel negatieve effecten op het vertrouwen in het bestuur en de volksvertegenwoordiging, alsmede op het gezag en aanzien van deze staatsorganen, dienen naar de mening van de Raad niet onderschat te worden.⁵ Reden waarom de Raad de hoop en de verwachting uitspreekt dat - vooruitlopend op de inwerkingtreding van nadere wettelijke bepalingen - de regering en de Staten duidelijke integriteitsafspraken vastleggen (en naleven!). Het onderhavig ontwerp biedt hier voldoende aanknopingspunten voor. Wetgeving is een belangrijk instrument bij het bevorderen van bestuurlijke integriteit, maar zeker niet het enige instrument. Niets staat politieke ambtsdragers in de weg om op eigen initiatief duidelijke integriteitsnormen en gedragscodes neer te leggen en na te leven. Dit geldt voor *alle* politieke ambtsdragers, ook die zitting hebben in de Staten.

1.4 In dit verband herhaalt de Raad zijn reeds eerder gedane aanbeveling om tot een allesomvattende landsverordening te komen die van toepassing is op alle politieke ambtsdragers, dus ook op de Statenleden.⁶ De Raad betreurt het dat de reikwijdte van het ontwerp wederom beperkt is tot ministers en kandidaat-ministers. De Raad acht het noodzakelijk dat de toelichting expliciet ingaat op deze aanbeveling van de Raad en - indien deze aanbeveling niet wordt opgevolgd - aan te geven of binnen afzienbare tijd een initiatiefvoorstel ter waarborging van de integriteit van Statenleden kan worden verwacht.

1.5 Het onderhavige ontwerp volgt in grote lijnen het ontwerp waarover de Raad in september 2020 advies uitbracht naast onderdelen die voor het eerst worden ingebracht. De Raad heeft met instemming kennisgenomen van het feit dat in het onderhavige ontwerp op een aantal punten rekening is gehouden met de eerder door de Raad uitgebrachte adviezen. Ter bevordering van de leesbaarheid van het advies is voor een integrale behandeling van het ontwerp gekozen. Dit betekent dat de opmerkingen die zien op die onderdelen van het ontwerp die ongewijzigd zijn gebleven ten opzichte van de versie uit september 2020 en die aanleiding zijn geweest tot het maken van

⁵ Zie Report Corruption Survey 2020, Centrale Bank van Aruba, februari 2021, onder meer pagina 5 voor de perceptie van burgers ten aanzien van politici: '(...) a great majority (71 percent) thought that politicians have no real will to fight corruption as they may benefit from it'. Vindplaats: <https://www.cbaruba.org/cba/readBlob.do?id=7276>.

⁶ Zie advies van de Raad van 9 september 2020, kenmerk vA 101-2020 alsmede de adviezen van de Raad van 31 oktober 2018, kenmerk RvA 162-18, 24 juli 2017, kenmerk RvA 98-17 en 29 september 2015, kenmerk RvA 160-15 in het kader van eerdere ontwerp-landsverordeningen die dezelfde materie regelen.

opmerkingen door de Raad, in principe herhaald zullen worden. Voorts zal de Raad waar hij dit noodzakelijk acht eventuele wijzigingen ten opzichte van eerdere ontwerpen aanhalen.

1.6 De ontwikkelingen in de maatschappij met betrekking tot de onderhavige materie hebben de afgelopen 6 jaar niet stil gestaan. De Raad heeft kennis genomen van de beschikking van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (verder het Gemeenschappelijk Hof) van 22 oktober 2019 inzake het beklag over de beslissing tot niet vervolging van het Curaçaose Openbaar Ministerie (OM) wegens overtreding van de Landsverordening integriteit (kandidaat) ministers⁷. Deze uitspraak is meegewogen in het onderhavige advies.

Het betrof hier in de kern het verwijt dat de beklagde zijn zakelijke belangen onvoldoende op afstand had gezet en dat hij in strijd met de Curaçaose Landsverordening Integriteit (kandidaat)ministers⁸ had deelgenomen aan besluitvorming in de Raad van Ministers waarin zijn zakelijke belangen waren betrokken. Hoewel het OM concludeerde dat beklagde artikel 21 van genoemde landsverordening had overtreden door deel te nemen aan besluitvorming waarin zijn zakelijk belang was betrokken, werd de vervolging om opportuniteitsredenen geseponeerd onder de voorwaarde dat de beklagde zich gedurende een proeftijd van één jaar niet schuldig zou maken aan enig strafbaar feit. Het OM concludeerde in een persbericht van 22 mei 2019:

‘Alles afwegende is het OM tot de conclusie gekomen dat het debat over de invulling van integriteitsnormen moet worden gevoerd in de Staten, in de Raad van Ministers en door politieke ambtsdragers. Het OM acht het van belang om in deze (eerste) zaak op het gebied van de Landsverordening Integriteit, die relatief kort bestaat, ruimte te laten aan dat debat.’

Hoewel ook het Gemeenschappelijk Hof tot de conclusie komt dat ten aanzien van beklagde sprake is van een redelijk vermoeden van schuld aan overtreding van artikel 21 van de Landsverordening Integriteit (kandidaat) ministers, diende de vraag of dit tot strafvervolging moest leiden te worden voorafgegaan door de ontvankelijkheidsvraag. Het Gemeenschappelijk Hof oordeelde dat de klagers niet konden worden aangemerkt als rechtstreeks belanghebbenden bij de strafvervolging waarna het Hof, gelet op het bepaalde in artikel 25, derde lid van het Wetboek van Strafvordering van Curaçao het beklag afwees (zie verder ook onderdeel 2.26). Ten aanzien van het instellen van strafvervolging tegen ministers merkte het Gemeenschappelijk Hof op dat

⁷ Beschikking van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba d.d. 22 oktober 2019, zaaknummer HAR 61/2019.

⁸ PB 2012, no. 66.

in Nederland hiervoor een aparte regeling van toepassing is, die erop neerkomt dat opdrachten tot vervolging van ministers wegens ambtsmisdrijven die in betrekking gepleegd worden gegeven bij koninklijk besluit of een besluit van de tweede kamer (artikel 119 van de Grondwet). Hoewel in een soortgelijke regeling in de Staatsregeling van Curaçao niet is voorzien, zou genoemde regeling naar analogie in Curaçao van toepassing kunnen zijn, aldus het Gemeenschappelijk Hof.

1.6 Het feit dat zowel het Openbaar Ministerie van Curaçao als het Gemeenschappelijk Hof zich publiekelijk hebben uitgesproken over de verschillende onderdelen van de voornoemde landsverordening is aanleiding om zeer zorgvuldig om te gaan met de thans voorgestelde bepalingen en deze van een gedegen toelichting te voorzien.⁹ Een toelichting waarin de gemaakte keuzes niet alleen duidelijk worden gemotiveerd, maar die ook inzichtelijk maakt hoe die keuzes zich binnen zowel de staatsrechtelijke (waarin de ministeriële vertrouwensregel centraal staat) als de strafrechtelijke context (dat uitgaat van de onschuldpresumptie) zullen manifesteren.

1.7 De Raad vindt het een ernstige tekortkoming in het ontwerp dat de uiterst summiere toelichting geen inzicht geeft in de context waarin de voorstellen worden gepresenteerd, noch een duidelijke onderbouwing van de gemaakte keuzes verschaft. Zo wordt in voorgesteld artikel 7, eerste lid, dwingendrechtelijk bepaald in welke situaties een kandidaat in elk geval niet wordt voorgedragen door de formateur. Een motivering waarom voor deze specifieke uitsluitingsgronden is gekozen ontbreekt echter. Hoewel een aantal van de in het eerste lid genoemde gronden (zie de onderdelen a, b, c, f en g) voortvloeien uit de onderzoeken voor benoeming zoals neergelegd in voorgesteld artikel 2, eerste lid, is dit niet het geval bij gronden genoemd in de onderdelen d, e en h. De noodzaak voor de toevoeging van deze gronden dient dan ook deugdelijk gemotiveerd te worden. In zijn advies bij het eerdere ontwerp uit 2020 wees de Raad hier reeds op

⁹ Zie ook de recente uitspraak d.d. 12 maart 2021 van het Gerecht in eerste aanleg van Curaçao, zaaknummer 500.00170 20 inzake de vervolging van een Curaçaose minister wegens overtreding van de Curaçaose Landsverordening integriteit (kandidaat-)ministers. Betrokkene zou door informatie te verzwijgen in de ‘verklaring kandidaat-minister’, namelijk door geen nevenfuncties en -werkzaamheden op te geven en door geen volledige opgave te doen van vermogensbestanddelen, de betreffende landsverordening overtreden hebben. Hoewel het Gerecht betrokkene schuldig achtte aan deze overtreding, werd geen straf opgelegd. Het Gerecht overwoog als volgt: *‘Verdachte is de eerste minister tegen wie vervolging is ingesteld wegens overtreding van de Landsverordening integriteit in een periode waarin blijkbaar het debat over de invulling en uitwerking van de verordening in volle gang was. Aan die keuze van het Openbaar Ministerie tot onderzoek en vervolging kan en zal het Gerecht, zoals hiervoor uitgelegd, niet tornen, echter leidt die keuze er wel toe dat, nu op geen enkele manier is gebleken dat verdachte met haar handelswijze, enig voordeel voor haarzelf heeft beoogd te krijgen, in combinatie met de grote gevolgen die de rechtszaak voor verdachte heeft gehad, het Gerecht de toegevoegde waarde van een op te leggen straf niet inziet.’* Ook uit deze uitspraak blijkt dat de discussie over de strafrechtelijke component van de betrokken materie nog niet is uitgekristalliseerd.



onder verwijzing naar artikel I.10 van de Staatsregeling van Aruba (AB 1987 GT. no. 1).¹⁰

1.8 Ook de in voorgestelde artikelen 25 tot en met 27 neergelegde strafbepalingen en de daaraan gekoppelde strafmaten worden niet nader toegelicht. De Raad benadrukt nogmaals dat het noodzakelijk is dat de toelichting hier een deugdelijke motivering voor verschaft. Met name nu een strafrechtelijk optreden, gezien de hierboven aangehaalde uitspraak, wellicht niet altijd voor de hand ligt of opportuun wordt geacht. (Zie verder onderdeel 2.26.)

1.9 Tenslotte hoopt de Raad dat de ervaring en kennis die zijn opgedaan tijdens het lange voortraject dat aan het ontwerp voorafging, naast het onderhavige advies, zullen bijdragen aan een uitvoerbare wettelijke regeling die door zowel de Staten als de regering ondersteund en uitgevoerd wordt. Hiermee kan een essentiële bijdrage geleverd worden aan het (herstel van) het vertrouwen in het bestuur en de parlementaire democratie. Gestreefd moet worden naar een werkbare consensus die op een stevige juridische basis rust. Betrokkenheid van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken in deze is dan ook van essentieel belang.

2. Ontwerp-landsverordening

Artikel 1; begripsbepalingen

2.1 Ten aanzien van voorgesteld artikel 1 vraagt de Raad zich af waarom niet ook de echtgenoten of partners van de stief- en/of pleegkinderen tot de gezinsleden worden gerekend, zoals thans geregeld ten aanzien van de kinderen van de minister. Dit behoeft nadere toelichting.

2.2 Ten aanzien van de omschrijving van het begrip 'minister' in artikel 1 is niet duidelijk waarom de gevolmachtigd minister voorgedragen door Aruba ressorterend onder een ambassade of permanente vertegenwoordiging van het Koninkrijk onder deze

¹⁰ Artikel I.10 van de Staatsregeling bepaalt dat iedere in Aruba woonachtige Nederlander gelijkelijk het recht heeft de leden van de algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen, alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij landsverordening gestelde uitzonderingen. Naar huidig recht kan alleen in bijzondere omstandigheden een burger uit zijn kiesrecht worden ontzet. Hiervoor is altijd een uitspraak van de rechter vereist. Ontzetting uit dit grondrecht kan alleen plaatsvinden bij bepaalde door de wet expliciet aangewezen misdrijven, zoals bijvoorbeeld ambtsmisdrijven (art. 1:64 van het Wetboek van Strafrecht), waarop een vrijheidsstraf is gesteld van ten minste een jaar (art. 1:65 van het Wetboek van Strafrecht).

omschrijving is gebracht. In tegenstelling tot de Gevolmachtigde Minister gaat het hier niet om een politieke functie, maar om een diplomatieke functie die uitgeoefend wordt onder verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken. Zonder een deugdelijke motivering van deze uitbreiding van het begrip minister wordt geadviseerd deze toevoeging achterwege te laten.¹¹

Artikel 2; onderzoeken voor benoeming

2.3 Ten aanzien van voorgesteld artikel 2 constateert de Raad dat de memorie van toelichting onvoldoende duidelijk maakt waarom thans specifiek voor de vijf voorgestelde onderzoeken is gekozen. Noch is duidelijk waarom bepaalde onderzoeken (lees: het onderzoek naar ongebruikelijke transacties) zoals voorgesteld in eerdere ontwerpen niet langer opgenomen zijn, terwijl andere onderzoeken (lees: het medisch onderzoek) wederom opgenomen zijn nadat zij in eerdere versies verdwenen waren. Gezien het lange voortraject van het ontwerp acht de Raad het noodzakelijk dat in de toelichting duidelijk onderbouwd wordt waarom thans voor de voorliggende onderzoeken is gekozen.

2.4 In zijn advies van 24 juli 2017¹² over de bekrachtiging van de ontwerp Landsverordening integriteit ministers, wees de Raad ten aanzien van het vervallen van het onderzoek naar ongebruikelijke transacties bij Nota van Wijziging op de verstrekende implicaties die de misdrijven van witwassen en terrorismefinanciering kunnen hebben op de nationale en internationale rechtsorde en vroeg zich af of een onderzoek naar ongebruikelijke transacties, in het kader van de waarborging van bestuurlijke integriteit en democratische waarden, dan ook niet op zijn plaats zou zijn.

In de latere ontwerpen (uit 2018 en 2020) werd het onderzoek door het MOT wederom geïntroduceerd. In zijn advies van 31 oktober 2018 maakte de Raad enige nadere opmerkingen ten aanzien van het voorgestelde artikel¹³ maar het ontwerp waar de Raad in september 2020 over adviseerde gaf geen aanleiding tot nadere opmerkingen met betrekking tot het voorgestelde onderzoek naar ongebruikelijke transacties. Het bevreemdt de Raad dan ook dat dit onderzoek in het onderhavige ontwerp niet opgenomen is. De Raad acht het noodzakelijk dat gemotiveerd wordt waarom de

¹¹ De Landsverordeningen Integriteitsbevordering minister (AB 2010 GT no. 22) van Sint Maarten en de Landsverordening integriteit (kandidaat) ministers van Curaçao (PB 2012 no. 66) kennen deze uitbreiding tot de gevolmachtigd minister niet.

¹² Zie advies van de Raad d.d. 24 juli 2017, kenmerk RvA-17 inzake de bekrachtiging van de initiatief-landsverordening houdende regels betreffende de integriteit van kandidaat-ministers, ministers en de Gevolmachtigde Minister voor het Land Aruba (Landsverordening integriteit ministers), onderdeel 2.2.

¹³ Zie advies van de Raad d.d. 31 oktober 2018, kenmerk RvA 162-18, onderdeel 2.6.

initiatiefnemers hiervan afgezien hebben en wijst nogmaals op het belang ervan in het kader van de waarborging van bestuurlijke integriteit en democratische waarden.

Artikel 4; staatsveiligheidsonderzoek

2.5 Voorgesteld artikel 4 regelt het staatsveiligheidsonderzoek dat verricht wordt door het hoofd van de Veiligheidsdienst Aruba. De toevoeging in het eerste lid dat de relevante gegevens gebaseerd dienen te zijn op meer dan enkel oppervlakkige bevindingen, dient volgens de toelichting om te voorkomen dat bevindingen die niet gebaseerd zijn op objectieve maatstaven en in redelijkheid een benoeming niet in de weg staan als grondslag worden gebruikt om een benoeming uit te sluiten.¹⁴ De suggestie die met deze toevoeging wordt gewekt, getuigt naar de mening van de Raad van onvoldoende inzicht en vertrouwen in de bekwaamheid en professionaliteit van de Veiligheidsdienst en dient dan ook geschrapt te worden.

Artikel 5; fiscaal onderzoek

2.6 Voorgesteld artikel 5 regelt het fiscaal onderzoek door de Inspecteur der Belastingen. De Raad heeft met instemming kennis genomen dat het vijfde lid is aangepast naar aanleiding van het advies van de Raad.¹⁵ Echter, ten aanzien van het begrip ‘onderneming’ herhaalt de Raad zijn aanbeveling om dit begrip nader te definiëren, bij voorkeur in de definitiebepaling van voorgesteld artikel 1, nu de reikwijdte van dit begrip onduidelijk is.

Artikel 6; medisch onderzoek

2.7 In zijn advies van 24 juli 2017 merkte de Raad ten aanzien van het medisch onderzoek onder meer op dat - ter waarborging van de objectiviteit van het onderzoek - het de voorkeur verdiende dat het medisch onderzoek werd afgenomen door een bedrijfsarts, of in elk geval een arts die wat verder van de (kandidaat) minister afstaat. Toen de Raad in 2018 een nieuw ontwerp werd voorgelegd nam hij in zijn advies van 31 oktober 2018 met instemming kennis van het feit dat deze aanbeveling was overgenomen en dat het medisch onderzoek naar zowel de lichamelijke als geestelijke gesteldheid van de kandidaat-minister verricht diende te worden door een arts die aangewezen wordt door de formateur. Echter, na twee jaar kwam het medisch onderzoek niet meer voor in het ontwerp dat de Raad in juli 2020 werd aangeboden.

In het onderhavige ontwerp is het medisch onderzoek geregeld in voorgesteld artikel 6 dat bepaalt dat het medisch onderzoek voor wat betreft de lichamelijke gesteldheid verricht wordt door een arts die aangewezen wordt door de formateur en voor wat betreft de geestelijke gesteldheid door een psychiater die aangewezen wordt door de formateur. Het komt de Raad voor dat met het medisch onderzoek beoogd

¹⁴ MvT, p.7.

¹⁵ Zie advies van de Raad d.d. 9 september 2020, kenmerk 101-20, onderdeel 2.5.



wordt een algemeen beeld te verkrijgen van de lichamelijke en geestelijke gezondheid van de kandidaat en geen specialistische kennis daartoe noodzakelijk is. Het inschakelen van een psychiater, is echter niet gepast, immers worden ook geen andere specialisten geraadpleegd. Daarnaast is het - voor zover de Raad bekend - voor geen enkele andere benoeming in de openbare dienst een onderzoek door een psychiater vereist. Naar de mening van de Raad kan volstaan worden met een onderzoek door de door de formateur aangewezen arts.

Artikel 7; uitsluitingsgronden

2.8 In voorgesteld artikel 7, eerste lid, wordt dwingendrechtelijk bepaald in welke situaties een kandidaat in elk geval niet wordt voorgedragen door de formateur. Wederom constateert de Raad dat in de toelichting een motivering ontbreekt waarom voor deze specifieke uitsluitingsgronden is gekozen. De Raad acht het van essentieel belang dat het betreffende artikel van een deugdelijke motivering wordt voorzien, met name omdat het op zeer gespannen voet staat met artikel I.10 van de Staatsregeling van Aruba.

2.9 Het is voor alle uitsluitingsgronden van belang dat een gedegen belangenafweging kan plaatsvinden en het proportionaliteitsbeginsel niet uit het oog wordt verloren. Het enkel stellen in de toelichting dat met het inperken van integriteitsrisico's het proportionaliteitsbeginsel in acht genomen dient te worden¹⁶, is niet toereikend. Niet alleen is het van belang dat aangegeven wordt *waarom* voor een bepaalde uitsluitingsgrond gekozen is, maar ook *hoe* bij de toepassing ervan het proportionaliteitsbeginsel in acht genomen wordt.

2.10 Voorgesteld artikel 7, onderdeel d, bepaalt dat de formateur geen voordracht tot de benoeming van een kandidaat doet, indien de kandidaat gedurende acht jaar direct voorafgaand aan de voordracht is veroordeeld wegens een misdrijf. Dit voorstel wijkt in zoverre af van het ontwerp uit 2020 waar toen voorgesteld werd dat de formateur geen voordracht kon doen indien de kandidaat was veroordeeld voor een misdrijf waarvoor een straf van vier jaar of meer is gesteld. In zijn advies (2020) gaf de Raad aan grote bezwaren te hebben tegen de genoemde uitsluitingsgrond daar die effectief betekende dat iemand die ooit veroordeeld is geweest wegens een misdrijf, nimmer voorgedragen kan worden als kandidaat-minister. Niet alleen is betrokkene reeds veroordeeld en gestraft voor het misdrijf in kwestie, maar vindt uitsluiting automatisch plaats zonder dat de aard en de ernst van het misdrijf en het mogelijke tijdsverloop worden meegewogen. Thans is in het ontwerp uitsluitend het tijdsverloop sinds de veroordeling van belang en niet de strafmaat noch andere overwegingen. De eerdere bezwaren van de Raad blijven hiermee onverkort van kracht.

¹⁶ MvT, p. 8.



2.11 Ten aanzien van de uitsluitingsgrond in onderdeel h van het eerste lid van artikel 7, merkt de Raad tenslotte op dat het niet duidelijk is wat de toegevoegde waarde van dit artikel is, gezien voorgesteld onderdeel d van het eerste lid.

2.12 Ten aanzien van het bepaalde in het tweede lid van voorgesteld artikel 7 acht de Raad het noodzakelijk dat nader gemotiveerd waarom een rol voor de voorzitter van de Raad van Advies in de uitvoering van onderdeel b van het eerste lid wordt voorgesteld en hoe dit zich verhoudt met de onafhankelijke en onpartijdige rol van de Raad in het staatsbestel. Voorts vraagt de Raad zich af of de termijnstelling van een week realistisch is. Het is noodzakelijk dat de toelichting met informatie terzake wordt uitgebreid.

2.13 Het vierde lid van voorgesteld artikel 7 is nieuw ten opzichte van het ontwerp uit 2020 en wordt niet deugdelijk toegelicht. De tekst van het voorgestelde vierde lid spreekt van een kandidaat die *verdachte* is in een lopend strafrechtelijk onderzoek, terwijl de toelichting stelt dat een *aangifte c.q. klacht* tegen een kandidaat-minister grondig onderzocht dient te worden. Volgens de toelichting klemt het een en ander des te meer nu het gevolg hiervan kan zijn dat de desbetreffende kandidaat-minister zijn ambt moet opzeggen en dat daarom ook voorgesteld artikel 8 de mogelijkheid biedt om duidelijkheid te verschaffen betreffende de aangifte c.q. klacht.¹⁷ Vooropgesteld zij dat niet van het opzeggen van een ambt gesproken kan worden; het betreft immers de *mogelijke* voordracht van een kandidaat-minister. De tekst van het ontwerp en de toelichting sluiten derhalve niet op elkaar aan. Daarnaast is er geen sprake van een aansluiting tussen de artikelen 7 en 8.

Artikel 8; adviescommissie

2.14 Voorgesteld artikel 8 is innerlijk tegenstrijdig. De eerste zin spreekt over eventuele aangiftes of klachten terwijl de tweede zin verwijst naar artikel 7, vierde lid, dat betrekking heeft op een kandidaat die verdachte is.

2.15 In tegenstelling tot hetgeen in de toelichting op voorgesteld artikel 8 wordt gesteld is het niet zo dat eenieder, als er een klacht of aangifte tegen hem of haar wordt ingediend, reeds direct aangemerkt kan worden als verdachte. Gegeven het feit dat een onderzoek waarbij de kandidaat-minister *verdachte* is van een strafbaar feit in handen is van het Openbaar Ministerie, zou de voorgestelde commissie zich dienen te beperken tot het onderzoeken van mogelijke klachten of aangiftes. Op het moment dat er sprake is van een verdachte is er in principe geen rol weg gelegd voor de adviescommissie.

2.16 Ook de toelichting op het tweede lid van artikel 18 dat bepaalt dat een minister met onmiddellijke ingang zijn ontslag dient in te dienen, indien de minister als verdachte wordt aangemerkt in een lopend strafrechtelijk onderzoek ter zake van een

¹⁷ MvT, p. 9.

misdrijf, is tegenstrijdig. Gesteld wordt dat indien een minister op grond van dit artikel zijn ontslag indient, vervolgens de adviescommissie een rapport kan uitbrengen als bedoeld in artikel 8. Echter, op het moment dat een minister is aangemerkt als een verdachte is het onderzoek in handen van het Openbaar Ministerie.

2.17 Voorts blijkt uit de toelichting niet of advies is ingewonnen c.q. overleg is gepleegd met de functionarissen ter zake de aan hen opgedragen taak.

2.18 Geadviseerd wordt de voorgestelde artikelen 7 en 8 van een deugdelijke toelichting te voorzien en op de door de hierboven aangehaalde punten te herzien. In zijn eerdere advies heeft de Raad reeds bedenkingen geuit bij de redengeving voor de instelling van de voorgestelde adviescommissie. De Raad had met name bedenkingen ten aanzien van het in de toelichting gestelde dat dit een bescherming zou zijn voor de kandidaat-minister tegen valse aangiften c.q. aangiften om zeer complexe en tijdrovende zaken, waarbij de waarheid moeilijk te achterhalen is¹⁸, een redengeving die de Raad onbegrijpelijk achtte.¹⁹

Artikel 10; vertrouwelijkheid van de onderzoeken

2.19 De Raad is van mening dat de thans in voorgesteld artikel 10 geregelde vertrouwelijkheid van de inhoud van gesprekken en correspondentie ook betrekking dient te hebben op de in artikel 8 bedoelde vertrouwelijke rapporten. Dit dient alsnog geregeld te worden in het ontwerp.

Artikel 12; op afstand zetten van zakelijke belangen

2.20 Ingevolge voorgesteld artikel 12, eerste lid, is de kandidaat gehouden zijn zakelijke belangen op afstand te zetten. De Raad adviseerde in 2020 om gedragsregels ter zake het op afstand zetten van zakelijke belangen vast te stellen, waarbij aansluiting kan worden gezocht bij de Nederlandse gedragsregels ter zake.²⁰ Deze aanbeveling blijft onverkort van kracht; dergelijke gedragsregels bieden houvast bij het uitvoeren van dit artikel.

Artikel 16; verbod op nevenwerkzaamheden en nevenfuncties (tweede en derde lid zijn nieuw)

2.21 Het eerste lid van voorgesteld artikel 16 bepaalt dat de minister tijdens zijn ambtsperiode geen zakelijke belangen aangaat, geen nevenfuncties aanvaardt en geen nevenwerkzaamheden verricht. In het tweede lid van voorgesteld artikel 16 wordt een uitzondering gemaakt ten aanzien van nevenwerkzaamheden die noodzakelijk zijn voor

¹⁸ MvT, p. 9.

¹⁹ Zie advies van de Raad d.d. 9 september 2020, onderdeel 3.1.

²⁰ Brief van de minister-president van 20 december 2002 aan de Tweede Kamer van de Staten-Generaal, kamerstuk 28754 nr. 1, bron: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28754-1.html>

het behoud van beroepstitels. De Raad kan deze uitzondering moeilijk rijmen met hetgeen in de toelichting gesteld wordt ten aanzien van het uitoefenen van nevenfuncties en -werkzaamheden, namelijk dat het ambt van minister dusdanig veeleisend en belangrijk is dat het de volledige inzet van de betrokkene vereist. Als uitgangspunt geldt dan ook dat de minister zijn zakelijke belangen, nevenfuncties en nevenwerkzaamheden neerlegt, aldus de toelichting.²¹ De Raad is van mening dat dit uitgangspunt in beginsel gehandhaafd dient te worden. Het toestaan van uitzonderingen staat op gespannen voet met de doelstelling van het ontwerp en met de reële en volledige betrokkenheid die het ambt van minister veronderstelt.

Artikel 18; ontslagindiening minister

2.22 In de toelichting op dit artikel wordt naar de adviescommissie verwezen. Zie terzake onderdeel 2.16.

Artikelen 21 t/m 23 de bewaring van schriftelijke verklaringen en kennisgevingen en overige stukken

2.23 De Raad heeft met instemming kennisgenomen van het feit dat, naar aanleiding van het eerdere advies van de Raad, een apart hoofdstuk in het ontwerp is opgenomen ten aanzien van de bewaring van schriftelijke verklaringen, kennisgevingen en overige stukken. De Raad acht het - mede in het licht van de privacy-gevoeligheid van de betreffende informatie en ter verzekering van een deugdelijke bewaring van die gegevens - van belang dat ter zake regels worden gesteld in het ontwerp. Echter, de keuze om de genoemde stukken na afdoening bij de Algemene Rekenkamer onder te brengen acht de Raad niet overtuigend gemotiveerd. De toelichting stelt dat de documenten aldus bewaard worden bij een onafhankelijke instantie die verder niet bij uitvoering van de landsverordening is betrokken. Uit de toelichting blijkt niet waar de genoemde stukken thans worden ondergebracht. De Raad veronderstelt dat dit bij het Kabinet van de Gouverneur is. Indien bewaring van de stukken conform de in het ontwerp voorgestelde bepalingen, bij het Kabinet van de Gouverneur kan plaatsvinden is zij naar de mening van de Raad met voldoende waarborgen omkleed. Als hoofd van de regering is de Gouverneur reeds bij het proces betrokken en bij het Kabinet van de Gouverneur heeft men reeds ervaring met de bewaring en beveiliging van documenten van vertrouwelijke aard.

Artikelen 25 t/m 27; strafbepalingen

2.24 Zoals reeds is opgemerkt in onderdeel 1.8, worden de voorgestelde strafbepalingen en de daaraan gekoppelde strafmaten niet toegelicht. Zo is het ten aanzien van voorgesteld artikel 26, niet duidelijk waarom op schending van de betreffende geheimhoudingsplicht een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of

²¹ MvT, p.11.

een geldboete van de derde categorie wordt voorgesteld, terwijl schending van geheimhoudingsplicht zoals geregeld in artikel 2:232, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht van Aruba (AB 2012 no. 24)) gestraft wordt met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de derde categorie.²²

2.25 Reeds in zijn eerste advies uit 2015 wees de Raad op het belang van een deugdelijk toezichtmechanisme.²³ Het feit dat de verantwoordelijkheid primair (a) bij de minister ligt dan wel (b) de minister-president het toezicht ter zake moet uitoefenen en (c) uiteindelijk de Staten het vertrouwen in de minister kunnen opzeggen, doet aan het voorgaande niet af. De Raad herhaalt zijn aanbeveling om alsnog een deugdelijk toezichtmechanisme in het ontwerp op te nemen als onderdeel van een deugdelijk systeem van *checks and balances* gedurende het ministerschap.

2.26 In de voorgestelde artikelen 25 en 26 wordt het in strijd handelen met een aantal dwingendrechtelijke bepalingen strafrechtelijk gehandhaafd. Over hoe het toezicht op de naleving van deze bepalingen in de praktijk zal gaan en op welk moment en op welke wijze het Openbaar Ministerie in dit proces wordt betrokken is niet duidelijk. Dat deze vragen in de praktijk van belang zijn blijkt uit de eerder aangehaalde beschikking van het Gemeenschappelijk Hof. In dit verband wordt met name gewezen op hetgeen het Hof opmerkte ten aanzien van de niet-ontvankelijkheid van de klagers. Ten aanzien van de betreffende rechtspersoon achtte het Hof de doelstelling zoals neergelegd in zijn statuten dermate algemeen en ruim geformuleerd dat hij niet kan worden geacht specifiek te zijn gericht op de behartiging van de door de artikelen 12 en 21 van de Curaçaose Landsverordening integriteit te beschermen belangen, te weten het tegengaan van ambtelijke corruptie en het voorkomen van belangenverstrengeling bij de besluitvorming van ministers. Ten aanzien van de klagers in hun hoedanigheid van lid van de Staten van Curaçao stelde het Hof dat zij niet als rechtstreeks belanghebbenden waren aan te merken daar niet is gebleken dat zij waren getroffen in een bijzonder belang dat hen in hun hoedanigheid van parlements lid bepaaldelijk aangaat. Uit hoofde van deze functie behartigen klagers juist het algemeen belang. Mogelijk zijn zij in een politiek belang getroffen wanneer beklagde geen politieke consequenties zou ondervinden van zijn handelen, maar dat is geen belang dat artikel 15 van het Curaçaose Wetboek van Strafvordering beoogt te beschermen, aldus het Hof.

2.27 In het licht van deze uitspraak is het naar de mening van de Raad van belang dat de toelichting inzichtelijk maakt hoe de procedure bij de handhaving van de betreffende artikelen in de praktijk vorm zal krijgen en hierbij onderscheid maakt tussen het

²² Artikel 2:232, eerste lid, WvSr luidt: Hij die enig geheim waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij uit hoofde van ambt, beroep of wettelijke voorschrift dan wel van vroeger ambt of beroep verplicht is het te bewaren, opzettelijk schendt, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de derde categorie.

²³ Zie advies van de Raad d.d. 29 september 2015, kenmerk RvA 160-15, onderdeel 1.8.



staatsrechtelijke en strafrechtelijke deel van deze procedure. Het komt de Raad voor dat het integriteitsvraagstuk in de eerste plaats binnen het staatsrecht opgelost dient te worden en eventuele strafrechtelijke handhaving hierbij een ultimum remedium dient te zijn.

3. Memorie van Toelichting

3.1 Geadviseerd wordt de toelichting integraal te herzien met betrekking tot de hierboven reeds aangehaalde punten.

3.2 Gesteld wordt dat ‘binnenkort ook gewerkt moet worden aan een wettelijke grondslag voor het institueren van een begrotingskamer en gedragscodes voor ministers en parlementsleden’.²⁴ Voor wat betreft het laatste punt wordt geadviseerd dit nader te concretiseren, met name gezien het feit dat deze aankondiging herhaaldelijk gedaan is.

3.3 Voorts constateert de Raad dat de toelichting geen financiële paragraaf bevat en daarmee niet voldoet aan het bepaalde in artikel 6 van de Comptabiliteitsverordening 1989 (CV 1989) (AB 1989 no. 72). Ingevolge artikel 6, eerste lid, van de CV 1989 dient te worden ingegaan op de mogelijke financiële implicaties van de invoering van dit ontwerp voor het Land Aruba. Dit ligt hier te meer in de rede, nu het onderhavige voorstel consequenties heeft voor de betrokken diensten en instanties, waaronder het instellen van een adviescommissie. Geadviseerd wordt om alsnog in de toelichting over de financiële gevolgen voor het Land uit te weiden.

4. Voorstellen voor redactionele verbeteringen

Voorstellen voor redactionele verbeteringen zijn - niet uitputtend - in de marge van zowel het ontwerp als de toelichting aangebracht.

5. Conclusies en eindadvies

De Raad kan zich op grond van het bovenstaande weliswaar met de doelstelling doch niet met de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u in overweging het niet verder in procedure te brengen dan nadat met het vorenstaande rekening is gehouden.

De Secretaris,

De Voorzitter,

mr. A. Braamskamp

mr. F.M. d.l.S. Goedgedrag

²⁴ MvT, p.2.