

Mr. E.M.H. Hirsch Ballin
 Minister van Justitie
 d.t.v. mevrouw mr.dr.s. A.G. van Dijk, Directie Wetgeving
 Postbus 20301
 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie	
Dossier	Ag2/4010.3/1040031
Datum	21 JAN. 2008
Nummer	08/5526020
Ambt	

Datum 18 januari 2008

Kenmerk 011/08/WD/ds

Pagina 1 van 6

Excellentie,

In uw brief van 3 december 2007 hebt u ons ter consultatie toegezonden het concept-voorstel Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Het concept-voorstel geeft ons aanleiding tot de volgende opmerkingen waarbij wij volledigheidshalve aantekenen dat het hier niet gaat om een advies op de voet van de artikelen 74 en 120 lid 1 Wet RO en dat een dergelijk advies tot meer en andere opmerkingen zou kunnen leiden.

Het voorstel neemt naar ons oordeel met juistheid de huidige rechterlijke organisatie van de Nederlandse Antillen en Aruba tot uitgangspunt. Wij onderschrijven de handhaving van één Gemeenschappelijk Hof van Justitie met als vestigingsplaats het land Curaçao en de organisatorische eenheid van het Hof en de Gerechten in eerste aanleg. Voorts kunnen wij ons vinden in de voorgestelde aanpassingen op het gebied van beheer en bekostiging. In het navolgende commentaar ligt de nadruk op Hoofdstuk 3 dat de Hoge Raad in het bijzonder aangaat.

Hoofdstuk 1

-

Artikel 1

Voor de volledigheid dient tussen sub b (bestuur) en sub c (Beheerraad) de hofvergadering te worden ingevoegd ('hofvergadering: hofvergadering als bedoeld in artikel 37, eerste lid').

-

Artikel 4 lid 2

Wij delen de opvatting dat de vraag of de berechting van alle geschillen over bestuursrechtelijke zaken moet worden opgedragen aan de gewone rechter niet in het kader van dit voorstel moet worden beantwoord. Wat betreft het belastingprocesrecht is ons bekend dat aan de president van het Gemeenschappelijk Hof het verzoek is gedaan om invulling te geven aan een project dat tot doel heeft een concept-wetsvoorstel voor te bereiden met het oog op de invoering van een op moderne leest geschoeid belastingprocesrecht voor het Caribische deel van het Koninkrijk in 2010, en daarbij alle bij het belastingprocesrecht betrokken instellingen te consulteren.

-

Artikel 8

De strekking van deze bepaling - die niet is toegelicht - is niet aanstonds duidelijk. Indien hier slechts sprake is van een begripsbepaling (personen werkzaam bij het Hof met rechtspraak belast) kan deze in art. 1 worden opgenomen.

Hoofdstuk 2

- Artikel 16 lid 1
Uit artikel 32 lid 1 en de MvT p. 11 volgt dat er bij het Hof een directeur bedrijfsvoering is aangesteld. Deze functionaris is geen lid van het Hof. Blijkens de MvT p. 12 behoort hij tot het niet-rechtsprekende personeel van het Hof, maar hij is geen gerechtsambtenaar (art. 1 sub f). Dit betekent dat hij ontbreekt in de opsomming van personen die werkzaam zijn bij het Hof: leden van het Hof en gerechtsambtenaren.
Voorts ontbreken de leden van de Beheerraad, die in de voorgestelde structuur orgaan is van het Hof. Overigens komen wij hierna terug op dit punt.

Hoofdstuk 3

- Dit hoofdstuk is getiteld 'Benoeming en ontslag van rechters'.
'Rechtspositie van rechters' zou passender zijn omdat in hoofdstuk 3 ook waarschuwing, schorsing en nevenbetrekkingen worden geregeld. Voorts kan de volgorde ontslag (art. 25 t/m 27), schorsing (art. 28) en waarschuwing (art. 31) beter worden omgekeerd.
- Artikel 22
Dit artikel regelt verschillende onderwerpen. De leden 1 t/m 3 bevatten de benoemingsvereisten. Lid 4 betreft onverenigbare betrekkingen, lid 5 de nevenbetrekkingen. Wij wijzen op de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) waarin deze regelingen zijn ondergebracht in onderscheiden artikelen: 1c en 1d Wrra, en 44 Wrra.
- Artikel 22 lid 4
De discrepantie in de regeling van de incompatibiliteiten voor rechters en bestuursleden (art. 22 lid 4 en art. 32 lid 3) enerzijds en leden van de Beheerraad (art. 43 lid 4) anderzijds is opmerkelijk. Het in de MvT p. 28 genoemde oogmerk dat elke schijn van belangenverstremming moet worden vermeden, doet zich ons inziens gelden voor alle genoemde functionarissen.
- Artikel 22 lid 5
Wij merken op dat voor de regeling van de nevenbetrekkingen niet is aangesloten bij het wetsvoorstel inzake de nevenbetrekkingen van rechterlijke ambtenaren (29 937) dat de verplichtingen op dit punt aanzienlijk uitbreidt.
- Artikel 23 lid 1
Het formulier zoals vastgesteld in de bijlage is niet duidelijk. Behoort de laatste alinea daarvan 'De rechter is verplicht (...) voor hem aanhangig wordt' wel of niet tot de eed of belofte?
- Artikel 25 lid 3 sub c
Voor een (vordering tot) ongeschiktheidsontslag moet het personeelsdossier deugdelijke grondslag bieden. Mede daarom is het van belang dat een verplichting bestaat tot het houden van functioneringsgesprekken en verslaglegging daarvan. Hoofdstuk 3 voorziet daar niet in. Wij bevelen aan in de amvrb ex. art 31 een met art. 46a Wrra vergelijkbare bepaling op te nemen.
- Artikel 26 lid 3
Eerder hebt u ons ter consultatie toegezonden een amendement op het wetsvoorstel inzake de nevenbetrekkingen van rechterlijke ambtenaren (TK 2006-2007, 29 937, nr. 11). Wij hebben u geadviseerd dat amendement te ontraden. Wat betreft de onderhavige ontslaggrond blijven wij bij ons standpunt zoals uiteengezet in dat advies; het betoog in de MvT (p. 10, eerste alinea) kan ons niet overtuigen.

- Artikel 27 sub d

Hier wordt verwezen naar de bepalingen waarbij een vast en voortdurend verblijf wordt aangewezen. Een dergelijke bepaling, zoals art. 40 Wvra, ontbreekt evenwel in dit voorstel.

- Artikel 28

De artt. 56 lid 5 en 57 lid 2 SWR bepalen dat een geschorste rechter in het genot blijft van zijn bezoldiging. Niettemin is het denkbaar dat zich een geval voordoet waarin het onwenselijk is dat de betrokkene zijn bezoldiging geheel of ten dele behoudt. In art. 46g leden 3 en 4 Wvra wordt de beslissing daarover overgelaten aan de Hoge Raad. Wij stellen voor in hoofdstuk 3 een vergelijkbare regeling op te nemen.

- Artikel 28 lid 1 sub b

Hier is aangesloten bij de formulering van art. 46f lid 1 sub b Wvra. Naar aanleiding van een concreet geval werd gestuit op een onvolkomenheid in die formulering. Op het eerste gezicht lijkt uit deze bepaling te volgen dat een nog niet onherroepelijke veroordeling wegens misdrijf altijd tot schorsing moet leiden, dus ook als sprake is van enkele veroordeling tot een geldboete. Uit de wetsgeschiedenis blijkt echter dat de wetgever schorsing alleen heeft willen voorschrijven als de veroordeling vrijheidsbeneming tot gevolg heeft. De formulering dient derhalve te worden aangepast. Vgl. 'Hoge Raad der Nederlanden, verslag 2005 en 2006', p. 148.

- Artikel 29

• Volgens dit artikel schorst en ontslaat de Hoge Raad de (plv.) leden van het Hof op vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. De afstanden in het Koninkrijk kunnen in deze procedure een complicerende factor vormen die daarom een punt van aandacht is.

Ingevolge het derde lid stelt de procureur-generaal de betrokkene in de gelegenheid zijn zienswijze mondeling of schriftelijk naar voren te brengen. Hierin ligt naar ons oordeel besloten dat de procureur-generaal ook kan laten horen, bijvoorbeeld door de president van het Hof of de procureur-generaal van het betrokken land, hetgeen een snel en efficiënt optreden mogelijk maakt. Wij bevelen aan zulks tot uitdrukking te brengen in de MvT. Aan het derde lid dient bovendien te worden toegevoegd dat van het horen een proces-verbaal wordt opgemaakt, vgl. art. 46o lid 3 Wvra. De betrokkene wordt op zijn verzoek gehoord door de Hoge Raad (lid 5). De Hoge Raad kan ook getuigen horen (lid 5). Ook voor de Hoge Raad geldt dat hij zo nodig snel een beslissing moet kunnen geven. In het geval van een langere periode van schorsing kan het horen in Nederland bovendien onpraktisch zijn omdat de schorsing na drie maanden eindigt en telkens voor ten hoogste drie maanden kan worden verlengd. Aan deze bezwaren kan worden tegemoet gekomen door aan het vijfde lid toe te voegen dat de Hoge Raad het horen van getuigen, het betrokken lid of plaatsvervangend lid kan opdragen aan de president van het Hof, dat van het horen een proces-verbaal wordt opgemaakt en dat het proces-verbaal zo spoedig mogelijk aan de Hoge Raad wordt gezonden.

• Voorts zouden wij willen voorstellen aan het vijfde lid, tweede volzin na het woord 'horen' toe te voegen 'en een bericht of een verhoor van deskundigen bevelen'. Hierdoor kan bijvoorbeeld het voor een ziekteontslag noodzakelijke medisch advies worden verkregen, vgl. art. 46j Wvra.

- Volgens de MvT p. 25 kan de Hoge Raad op grond van de onderlinge rechtshulpverplichting voor de gerechten (art. 7) de procureur-generaal van het betrokken land verzoeken de op de zaak betrekking hebbende stukken over te leggen als het om een ontslag op grond van een veroordeling of een schorsing op grond van een vooronderzoek gaat. Aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad zou ook de bevoegdheid moeten worden toegekend dergelijke stukken op te vragen. Die kunnen immers noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de vraag of er grond is een vordering bij de Hoge Raad in te stellen.
- In art. 29 dient voorts te worden opgenomen dat de Hoge Raad een afschrift van de ingestelde vordering aan de betrokkene zendt, vgl. art. 46p lid 2 Wvra.
- Artikel 30
Rechters-plaatsvervanger in eerste aanleg zijn met rechtspraak belast (art. 8). Aan de voorwaarden voor rechterlijke onafhankelijkheid dient derhalve ook ten aanzien van deze ambtsdragers te worden voldaan. Dit brengt mee dat zij gelijk alle rechters door de Hoge Raad worden geschorst en ontslagen. In de artt. 25 tot en met 29 dient derhalve 'lid of plaatsvervangend lid van het Hof' te worden vervangen door 'rechters'.
- Artikel 31
- Het eerste lid betreft de waarschuwingsbevoegdheid van de president van het Hof. Het tweede lid ziet op een geheel andere kwestie, de regeling van de rechtspositie van de rechters bij amvrb. Daaraan dient dus een apart artikel te worden gewijd.
- Het voorstel voorziet niet in de mogelijkheid van bezwaar en van beroep bij de bestuursrechter tegen rechtspositionele beslissingen van de president of het bestuur. Die mogelijkheid zou ons inziens wel moeten worden opengesteld.
- Artikel 31 lid 1
- Niet duidelijk is waarom hier de vorderingsbevoegdheid van het Openbaar Ministerie is gehandhaafd (art. 37 ELRO) terwijl in artikel 21 lid 2 de rol van het Openbaar Ministerie bij de totstandkoming van de aanbeveling voor de benoeming (art. 50 lid 1 SWR) niet is behouden. De Wvra (art. 46c-e) kent het Openbaar Ministerie evenmin enige bevoegdheid toe ter zake van de waarschuwing. In verband hiermee zou dan tevens kunnen worden geschrapd dat de bevoegdheid 'ambtshalve' aan de president toekomt.
- Ook in deze bepaling dient een verplichting tot verslaglegging te worden opgenomen, zowel aangaande het horen als het waarschuwen. Dit mede met het oog op de eerder genoemde dossiervorming.
- Een adequaat sanctiestel is een vereiste voor de goede uitoefening van toezicht binnen de rechterlijke macht. Het voorstel kent alleen de schriftelijke waarschuwing en het disciplinair ontslag. Wij bevelen de invoering van een gedifferentieerd sanctiestelsel aan, vgl. onze brief aan u van 10 oktober 2007, p. 4 en 5.
- Artikel 31 lid 2
Nadere regels over schorsing en ontslag van rechters kunnen bij amvrb worden vastgesteld. Niettegenstaande de aantekening dat de gronden voor schorsing en ontslag limitatief zijn bepaald in

de wet (MvT p. 26) lijkt de voorgestelde bepaling bezwaarlijk te verenigen met het derde lid van art. 117 Grondwet. Dat met art. 117 rekening dient te worden gehouden, is geen punt van discussie; ook de MvT p. 9 getuigt daarvan. Deze grondwettelijke bepaling is de reden geweest dat de met art. 31 lid 2 vergelijkbare regeling in de Wvra – ingevolge art. 54 lid 2 sub a kunnen bij amvb voorschriften worden vastgesteld met betrekking tot aanstelling, schorsing en ontslag - een uitzondering maakt voor de voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren (TK 1994-1995, 24 220, nr. 3, p. 25).

Hoofdstuk 4

- Artikel 33 lid 3

Wij achten het wenselijk dat de regeling op twee punten wordt aangepast. Het initiatief tot het ontslag als hier bedoeld dient uit te gaan van de Beheerraad, vgl. art. 38 Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO). Verder dient voor de betrokkene een voorziening tegen het ontslag open te staan. Daarbij denken wij aan een toets achteraf door de Hoge Raad zoals in art. 39 Wet RO.

- Artikel 36

Bij de totstandkoming van het bestuursreglement zou ons inziens een rol moeten worden toegekend aan de Beheerraad, door middel van overleg of instemming. De Beheerraad houdt immers toezicht op het bestuur. Voorts dient het reglement te worden gepubliceerd, vgl. art. 19 Wet RO.

- Artikel 37

De plaatsing van dit artikel in hoofdstuk 4 suggereert dat de hofvergadering een onderdeel of orgaan is van het bestuur van het Hof. Plaatsing in hoofdstuk 2, par. 2 ligt meer voor de hand.

- Artikel 37 lid 1

De directeur bedrijfsvoering maakt deel uit van de hofvergadering. De hofvergadering doet de aanbeveling voor de benoeming van (plv.) leden van het Hof (art. 21 lid 2). Bovendien zal de Hofvergadering vooral zaken bespreken die tot het rechterlijk domein behoren (MvT p. 13). Het is duidelijk dat de directeur, zijnde een niet-rechtsprekend functionaris, in beide kwesties geen stem behoort te hebben. De zinsnede 'en de directeur bedrijfsvoering' moet derhalve worden geschrapt. Wij wijzen erop dat in de Nederlandse gerechten de directeur bedrijfsvoering evenmin deel uitmaakt van de gerechtshofvergadering (art. 22 lid 1 Wet RO).

Hoofdstuk 5

- Artikel 43 lid 1

De Beheerraad is orgaan van de rechtspersoon Hof. Wij plaatsen vraagtekens bij de keuze voor deze rechtsvorm voor de Beheerraad. In de eerste plaats lijkt het niet passend dat een instelling die volgens de MvT functioneert als liaison en bemiddelt tussen het Hof en de ministers, (organisatorisch) behoort tot een van die actoren. In de tweede plaats staat deze rechtsvorm eraan in de weg dat de Beheerraad in de toekomst zou worden belast met taken en bevoegdheden ten aanzien van de bijzondere rechtscolleges als bedoeld in art. 4 lid 2.

- Artikel 43 lid 4

In de opsomming ontbreekt de directeur bedrijfsvoering; hij valt niet onder de categorie gerechtsambtenaar, zie hiervoor bij art. 16 lid 1.

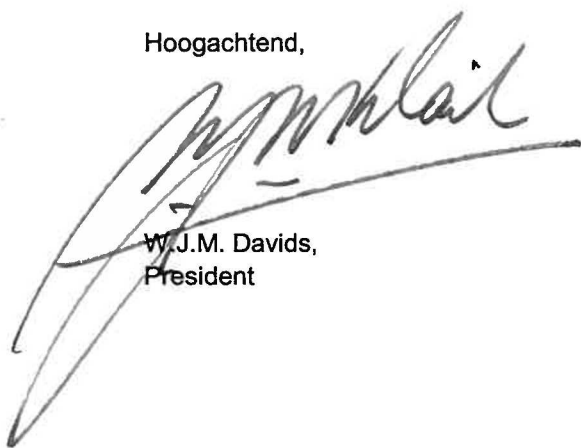
Datum 18 januari 2008

Kenmerk 011/08/WD/ds

Pagina 6 van 6

Tot slot merken wij op dat ons bij lezing van het voorstel opviel dat de tekst een aanmerkelijk aantal fouten en onzorgvuldigheden bevat. In de bijlage bij dit advies treft u aanwijzingen voor verbetering aan.

Hoogachtend,



W.J.M. Davids,
President



J.W. Fokkens,
Procureur-Generaal

Bijlage: 1

Bijlage bij brief 011/08/WD/ds dd 18 januari 2008

Bijlage bij het advies van de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad inzake het concept-voorstel Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie.

- *Artikel 11 lid 4*
'mag niet als rechter aan de beslissing in die zaak meewerken' moet zijn '*werkt niet als rechter mee aan de beslissing in die zaak*'.
- *Artikel 14 lid 1*
'en Bonaire, Sint Eustatius en Saba' moet zijn '*en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba*'.
- *Artikel 20 lid 5*
'Het bestuur' moet zijn '*Het bestuur van het Hof*'.
'de president van het *gemeenschappelijk Hof*' moet zijn 'de president van het Hof'.
- *Artikel 22 lid 4*
'Een lid van het Hof' moet zijn '*Een lid of plaatsvervangend lid van het Hof*'. Zie MvT p. 9 bovenaan.
- *Artikel 26 lid 1*
'de Hoge Raad *der Nederlanden*' moet zijn 'de Hoge Raad'.
- *Artikel 28 lid 2*
'worden geschorst *wanneer*' moet zijn 'worden geschorst *indien*', vgl. lid 1.
- *Artikel 29 lid 1 tweede volzin*
'de procureur-generaal' moet zijn '*de procureur-generaal bij de Hoge Raad*'.
- *Artikel 29 lid 3*
'lid of plaatsvervangend lid' moet zijn '*lid of plaatsvervangend lid van het Hof*'.
- *Artikel 33 lid 1*
'als *rechter* wordt geschorst of ontslagen' moet zijn '*als lid van het Hof* wordt geschorst of ontslagen'.
'als *rechter* eindigt' moet zijn '*als lid van het Hof* eindigt'.
- *Artikel 33 leden 2, 3 en 4*
'het bestuur' moet zijn '*het bestuur van het Hof*'.
- *Artikel 38 lid 1*
'de *daaronder ressorterende* Gerechten in eerste aanleg' moet zijn 'de Gerechten in eerste aanleg'.
- *Artikel 38 lid 2*

Bijlage bij brief 011/08/WD/ds dd 18 januari 2008

- 'Het bestuur' moet zijn '*Het bestuur van het Hof*'.
- *Artikel 38 lid 4*
'de Gerechten' moet zijn '*de Gerechten in eerste aanleg*'.
- *Artikel 45 sub b*
'Hof' moet zijn '*bestuur van het Hof*'.
- *Artikel 47 lid 2*
'de *daaronder ressorterende* Gerechten in eerste aanleg' moet zijn '*de Gerechten in eerste aanleg*'.
- *Artikel 48 lid 4*
'Hof' moet zijn '*bestuur van het Hof*'.
- *Artikel 49 lid 1*
'het *Gemeenschappelijk Hof*' moet zijn '*het Hof*'.
- *Artikel 52 lid 3*
'de ontmanteling van het de Nederlandse Antillen' moet zijn '*de ontmanteling van het land de Nederlandse Antillen*'.