

Vergaderjaar 2008–2009

32 017 (R 1884)

Regeling van taken en bevoegdheden van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 11 maart 2009 en het nader rapport d.d. 6 juli 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 december 2008, no. 08.003601, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Justitie, mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet tot regeling van taken en bevoegdheden van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Curaçao, Aruba, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie), met memorie van toelichting.

Het voorstel van rijkswet regelt de organisatie van de rechtspraak voor Curaçao, Aruba, Sint Maarten en voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba met ingang van het moment van wijziging van de Staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk.

De Raad van State van het Koninkrijk maakt onder meer een opmerking met betrekking tot de grondslag van het voorstel en de samenstelling van de Beheerraad. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 december 2008, nr. 08.003601, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijks wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 maart 2009, nr. W03.080547/II/K, bied ik U hierbij aan.

De Raad geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat met het advies van de Raad rekening is gehouden.

De opmerkingen van de Raad van State van het Koninkrijk worden hieronder besproken. Daarbij worden de volgorde en nummering van het advies van de Raad aangehouden.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van rijkswet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State van het Koninkrijk is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Grondslag van het voorstel

In de Slotverklaring van 2 november 2006 van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten hebben de regeringen van Nederland en de Nederlandse Antillen en de bestuurscolleges van Curaçao en Sint Maarten afspraken gemaakt over samenwerkingsregelingen op onder meer het gebied van de rechtspleging en de rechtshandhaving. Een van die afspraken houdt in dat er één rechterlijke organisatie voor het Caribische deel van het Koninkrijk zal zijn, te regelen bij zogenoemde consensusrijkswet op de voet van artikel 38, tweede lid, van het Statuut. De toelichting bij het voorstel vermeldt dat de regeringen van Nederland en de Nederlandse Antillen, en de bestuurscolleges van Curaçao en Sint Maarten overeenstemming hebben bereikt over het voorstel van rijkswet en de memorie van toelichting, zodat het in zoverre is gebaseerd op artikel 38, tweede lid, van het Statuut. Aruba heeft op een laat moment te kennen gegeven met het voorstel in te kunnen stemmen, onder de voorwaarde dat het Hof uiterlijk binnen drie jaar na de ontmanteling van de Nederlandse Antillen in Aruba zetelt. Om die reden berust het voorstel, voor zover het Aruba betreft, op artikel 43, tweede lid, van het Statuut, aldus de toelichting.

De Raad merkt op dat de huidige regeling van de rechterlijke organisatie op de Nederlandse Antillen en Aruba uitgangspunt van het voorstel is. Deze regeling is gebaseerd op een jarenlange samenwerking en illustreert het belang dat de landen hechten aan een deugdelijke en uniforme regeling van de rechterlijke organisatie. Het behoort tot het wezen van de consensusregeling dat er overeenstemming is tussen de landen die door de betrokken regeling worden geraakt.¹ Die situatie doet zich hier voor, met dien verstande dat nog nader overeenstemming dient te worden bereikt over de zetel van het Hof na drie jaar. De Raad adviseert het voorstel van rijkswet uitsluitend te baseren op artikel 38, tweede lid, van het Statuut en dit ook in de considerans van het voorstel tot uitdrukking te brengen. Ten aanzien van de aanwijzing van de zetel van het Hof adviseert de Raad een bepaling op te nemen met als strekking dat, indien na drie jaar niet alsnog ook overeenstemming ten aanzien van de plaats van de zetel van het Hof is bereikt, de zetel wordt aangewezen bij algemene maatregel van rijksbestuur op de grondslag van artikel 43, tweede lid, juncto artikel 51 van het Statuut.

1. Grondslag van het voorstel

Curaçao, Sint Maarten, de Nederlandse Antillen en Nederland hebben overeenstemming over het voorstel behouden. Voor deze (toekomstige) landen is het voorstel gebaseerd op artikel 38, tweede lid, van het Statuut.

Met Aruba kon opnieuw geen overeenstemming worden bereikt over een voor alle landen aanvaardbare oplossing voor de zetelkwestie, bijvoorbeeld langs de lijnen van het voorstel van de Raad van State van het Koninkrijk. Deze oplossing was noch voor Aruba noch voor Curaçao en de Nederlandse Antillen aanvaardbaar. Voor Aruba niet omdat dit geen zekerheid geeft over de zetel, voor de Nederlandse Antillen en Curaçao niet omdat men niet kan instemmen met eventuele aanwijzing van de zetel bij algemene maatregel van rijksbestuur op grond van artikel 43, tweede lid, juncto artikel 51 van het Statuut. In overleg met Aruba zijn ook andere mogelijkheden verkend. Aruba stelde zich uiteindelijk op het standpunt dat indien het Hof niet binnen drie jaar op Aruba zetelt, een eigen Gerecht in eerste aanleg, los van de rechtspersoon Hof, te willen. Daarnaast gaf Aruba te kennen een landsgriffie te willen behouden. Ten slotte stelde men als voorwaarde voor instemming de mogelijkheid van eenzijdige opzegging van de rijkswet, waarbij men overigens bespreekbaar achtte dat dit afhankelijk zou zijn van instemming van de Koninkrijksregering.

Een gemeenschappelijke rechterlijke organisatie met een personele unie tussen de leden van het Hof en de rechters in eerste aanleg is, gelet op de kleine schaal van de eilanden, een voorwaarde voor een goede rechtspraak in eerste aanleg. Wat de Arubaanse griffie betreft is al eerder geconstateerd dat deze niet steeds zorgt voor een adequate en loyale ondersteuning van de rechterlijke macht. De in het voorstel neergelegde organisatie waarbij de griffie wordt ondergebracht bij de onafhankelijke rechtspersoon Hof, biedt betere garanties voor een goed functionerende griffie, niet in de laatste plaats op Aruba.

¹ Een consensusregeling die slechts twee landen aangaat, kan tot stand komen ook als het derde land daar niet mee instemt. Zie het advies van de Raad van State van het Koninkrijk betreffende no. W04.07.0242/I ((Besluit tijdelijk financieel toezicht BES), Bijvoegsel Staatscourant 11 december 2007, nr. 240.

Het overlaten van de rechterlijke organisatie aan Aruba los van de samenwerking in het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, biedt onvoldoende waarborgen voor een goede rechtspraak. Gelet op artikel 43, tweede lid, dient het Koninkrijk onder meer de fundamentele mensenrechten en de rechtszekerheid te waarborgen. Zonder goede – politiek onafhankelijke – rechtspraak is er geen sprake van een democratische rechtstaat. De Koninkrijksregering heeft daarom besloten vast te houden aan het voorstel de rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie voor Aruba te baseren op artikel 43, tweede lid, juncto artikel 14 van het Statuut.

Deze beslissing maakt geen deel uit van de tussen Nederland, Sint Maarten, Curaçao en de Nederlandse Antillen bereikte overeenstemming over het voorstel.

2. Samenstelling Beheerraad

Het voorstel voorziet in de instelling van een Beheerraad, die als bemiddelaar tussen rechterlijke macht en bestuur fungeert. De Beheerraad bereidt de begroting van het Hof voor en houdt toezicht op de uitvoering daarvan en op de bedrijfsvoering van het Hof. Hij is belast met de aanstelling en het ontslag van gerechtsambtenaren en buitengriffiers en is over het beheer van de rechterlijke macht en de uitvoering van de begroting verantwoording schuldig aan de onderscheiden Ministers van Justitie. De Beheerraad heeft vier leden, die voor een periode van vijf jaar bij koninklijk besluit worden benoemd op voorstel van de Ministers van Justitie, gehoord de Beheerraad. Ingevolge artikel 48, derde lid, geschiedt benoeming op grond van deskundigheid die nodig is voor een behoorlijke uitoefening van de taken van de Beheerraad en maatschappelijke kennis en ervaring. Volgens de toelichting kan daarbij worden gedacht aan personen met sociaal-economische deskundigheid of ervaring binnen de rechterlijke macht. Rechters zijn van het lidmaatschap uitgesloten.

De Raad constateert dat, anders dan bij de Raad voor de Rechtspraak het geval is en overigens voor dergelijke instellingen gebruikelijk is, niet is voorzien in een rechterlijke vertegenwoordiging in de Beheerraad. Hoewel de Beheerraad geen taak heeft op het gebied van de uniforme rechtstoepassing en de juridische kwaliteit, zijn er grote overeenkomsten tussen de taken van beide raden. Gezien deze taken en de functie van de Beheerraad, die bedoeld is als een extra waarborg voor de onafhankelijkheid van de rechter, dient er een vertrouwensrelatie te bestaan tussen de Beheerraad en het Gemeenschappelijk Hof. De Raad adviseert het voorstel daartoe in die zin aan te passen dat het Hofbestuur wordt gehoord aangaande de benoeming van leden van de Beheerraad.

2. Samenstelling Beheerraad

De Raad wijst er terecht op dat gelet op de taken van de Beheerraad een vertrouwensrelatie dient te bestaan tussen de Beheerraad en het Gemeenschappelijk Hof. In overeenstemming met het advies van de Raad is daarom in het voorstel van rijkswet opgenomen dat het Hofbestuur wordt gehoord over de benoeming van leden van de Beheerraad.

De Raad merkt onder dit punt op dat anders dan bij de Nederlandse Raad voor de rechtspraak rechters geen lid kunnen zijn van de Beheerraad. Hiervoor is welbewust gekozen. Weliswaar komen de taken van de Raad voor de rechtspraak en de Beheerraad in belangrijke mate overeen, de context waarin die taken moeten worden uitgevoerd is een volstrekt andere. De Beheerraad heeft uitsluitend te maken met één Hof. Het is onwenselijk als rechters van dat ene Hof tevens deel uitmaken van de Beheerraad die in weliswaar in goed vertrouwen ten opzichte van het Hof maar ook op enige afstand van dat Hof moet kunnen functioneren.

3. Overige opmerkingen

a. Ingevolge het voorgestelde artikel 5, derde lid, worden uitspraken op straffe van nietigheid in het openbaar gedaan en bevatten zij de gronden waarop zij steunen. De toelichting bij artikel 5 vermeldt dat aanvaard is dat in civiele zaken en strafzaken niet alle beslissingen in een openbare zitting worden uitgesproken, maar dat voldoende is dat zij die dag beschikbaar zijn.

De Raad merkt op dat aan het vereiste van openbaarmaking slechts is voldaan, indien de beslissing in het openbaar is uitgesproken. Het louter verzenden van een afschrift van de uitspraak naar partijen of het anderszins ter beschikking stellen van een uitspraak kan niet gelden als openbaarmaking gelet op artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele rechten. Hij adviseert de toelichting op dit punt aan te passen.

b. Artikel 12, derde lid, van het wetsvoorstel regelt de verplichting tot geheimhouding van de raadkamer voor rechters, gerechtsambtenaren, rechterlijke ambtenaren in opleiding en buitengriffiers. Ingevolge artikel 10, vierde lid, kan bij landsverordening of wet worden bepaald dat anderen dan rechters zitting hebben in de Gerechten in eerste aanleg. Artikel 1, onder k, definieert de betekenis van de term rechter als: lid of plaatsvervangend lid van het Hof of rechter-plaatsvervanger in eerste aanleg. De «anderen», de zogenoemde leken-leden of bijzondere rechters, behoren daar niet toe. Er is echter geen reden de geheimhoudingsplicht op hen niet van toepassing te verklaren. De Raad adviseert de geheimhoudingsplicht van artikel 12 ook voor deze anderen te laten gelden.

c. Het voorgestelde artikel 29, tweede lid, bepaalt dat een lid van het Hof, wanneer hij de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt, bij koninklijk besluit wordt ontslagen. Deze leeftijdsgrens, die in Nederland op 70 jaar is gesteld, wordt niet nader gemotiveerd.

De Raad adviseert dat te doen en het voorstel zo nodig aan te passen. Voorts adviseert hij naar analogie van artikel 46 van de Wet op de rechterlijke organisatie te bepalen dat aan het betrokken lid ontslag wordt verleend.

d. Het formulier, zoals vastgesteld in de bijlage, wijkt af van de gebruikelijke eed of belofte, in zoverre er na de verklaring een passage is toegevoegd over de verplichting tot geheimhouding en het gebod tot onpartijdigheid. Deze regels zijn echter al opgenomen in de voorgestelde artikelen 6 en 12, derde lid. De Raad adviseert de bijlage aan te passen.

e. Artikel 40 van de Eenvormige landsverordening op de rechterlijke organisatie biedt thans een grondslag voor het stellen van nadere regels, onder andere met betrekking tot de gerechtelijke kosten en proceskostenvergoedingen. Het voorstel kent deze mogelijkheid niet. De Raad adviseert daarin wel te voorzien.

3. Overige opmerkingen

a. De Raad merkt terecht op dat artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele rechten eraan in de weg staat dat een uitspraak niet in het openbaar wordt gedaan. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

b. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in de geheimhoudingsplicht in artikel 12, derde lid, van het wetsvoorstel uitgebreid tot de anderen dan rechters die op grond van artikel 10, vierde lid, van het voorstel zitting kunnen hebben in de Gerechten in eerste aanleg. Op grond van artikel 17 van het voorstel is dit van overeenkomstige toepassing op het Gemeenschappelijk Hof.

c. De leeftijdsgrens van 65 jaar komt overeen met de leeftijdsgrens die thans geldt voor leden van het Hof. Zoals in de toelichting is aangegeven is zoveel mogelijk het Antilliaanse recht gevolgd. Er is geen reden in dit geval een andere keuze te maken. Voor plaatsvervangend leden geldt de leeftijdsgrens niet.

De Raad adviseert te bepalen dat aan het lid dat de leeftijdsgrens bereikt ontslag wordt verleend naar analogie van artikel 46 van de Wet op de rechterlijke organisatie (bedoeld zal zijn artikel 46h van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren). De Raad heeft kennelijk over het hoofd gezien dat dit al is bepaald in artikel 29, tweede lid, van het voorstel.

d. Een vergelijkbare passage als waarnaar de Raad verwijst is ook toegevoegd aan het formulier voor het afleggen van de eed of belofte door de rechterlijke ambtenaren in Nederland (bijlage 1 van de Wet rechtspositie rechterlijke

ambtenaren) en in die zin dus niet ongebruikelijk. Het wijst degene die de eed of belofte aflegt op deze belangrijke verplichting tot geheimhouding en op het gebod tot onpartijdigheid. Het advies geeft dan ook geen aanleiding het voorstel aan te passen.

e. De Raad wijst op artikel 40 van de Eenvormige landsverordening op de rechterlijke organisatie die een grondslag biedt voor het stellen van andere regels op een viertal gebieden (de orde van de inwendige dienst bij het Hof en de gerechten, het ambtskostuum van de rechters, de aanstelling en ambtsuitoefening van deurwaarders en de tarieven van justitiekosten).

Aan nadere regels voor de orde van de inwendige dienst bij het Hof en de gerechten bestaat geen behoefte. De regeling van het ambtskostuum betreft de rechtspositie. Het voorstel bevat reeds de mogelijkheid hierover bij algemene maatregel van rijksbestuur op grond van artikel 38, tweede lid, regels te stellen. Nederland zal voor wat betreft Bonaire, Sint Eustatius en Saba de aanstelling en ambtsuitoefening van deurwaarders bij wet regelen. Uitgangspunt is de huidige Antilliaanse regeling. Curaçao, Sint Maarten en Aruba zullen eveneens een voorziening bij of krachtens landsverordening treffen. Naar aanleiding van het advies van de Raad is een grondslag opgenomen die Curaçao, Sint Maarten en Aruba de mogelijkheid biedt bij landsbesluit houdende algemene maatregelen en Nederland bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking de tarieven inzake justitiekosten. Om onnodige verschillen te voorkomen overleggen de landen onderling over de regeling.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

4. *Redactionele kanttekeningen* De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt met uitzondering van die onder het derde gedachtestreepje. Voorgesteld wordt in artikel 4, eerste lid, «burgerlijke zaken» te vervangen door: burgerlijke rechten, schuldvorderingen en strafbare feiten. Het begrip «burgerlijke zaken» omvat de twee eerstgenoemde begrippen. De bevoegdheid kennis te nemen van strafbare feiten is geregeld in het tweede lid van artikel 4. Overigens is aangenomen dat met artikel 1, eerste lid, onder a, onder het tweede gedachtestreepje zal zijn bedoeld artikel 2, eerste lid, onder a, en dat met artikel 9, tweede lid, onder het vijfde gedachtestreepje, artikel 9, derde lid, is bedoeld.

5. Overige aanpassingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt nog enkele andere aanpassingen in het voorstel aan te brengen. Het betreft de volgende aanpassingen.

De volgorde waarin de landen van het Koninkrijk worden genoemd in verschillende bepalingen in overeenstemming gebracht met de besluitvorming in de rijksministerraad terzake.

Aan het voorstel is een overgangsbepaling toegevoegd die waarborgt dat rechterlijke beslissingen van het huidige Gemeenschappelijke Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba en van de Gerechten in eerste aanleg van de Nederlandse Antillen en Aruba, zoals machtigingen, toestemmingen, voorzieningen en uitspraken van kracht blijven.

In het voorstel is geregeld dat (plaatsvervangend) leden van het Hof en hun gezinsleden van rechtswege zijn toegelaten tot de landen en daar zonder nadere voorwaarden arbeid mogen verrichten.

In het voorstel is in aansluiting bij de huidige rechtspraktijk geregeld dat de uitspraken in het Nederlands worden gedaan en dat overigens de voertalen bij het Hof Engels, Nederlands en Papiaments zijn.

Ten opzichte van het voorstel zoals is aangeboden aan de Raad van State van het Koninkrijk is bepaald dat nadere regels over de rechtspositie van rechters en rechterlijke ambtenaren in opleiding kunnen worden gesteld bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur en niet uitsluitend bij

algemene maatregel van rijksbestuur. Dit biedt de gelegenheid regels van ondergeschikte aard op een lager niveau te treffen waardoor aanpassingen eenvoudiger zijn. Gedacht kan worden aan de hoogte van de reiskostenvergoeding voor rechters of een door de selectiecommissie van rechterlijke ambtenaren in opleiding op te stellen opleidingsreglement. Deze mogelijkheid was ten aanzien van leden van het openbaar ministerie al opgenomen in het voorstel van rijkswet openbare ministeries.

In het voorstel is de mogelijkheid opgenomen voor leden van de Beheerraad naast regels over bezoldiging, schorsing en ontslag ook andere regels over de rechtspositie te kunnen stellen. Te denken valt aan een regeling voor het afleggen van de eed of belofte.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
H.D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba te zenden.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Bijlage bij het advies van de Raad van State van het Koninkrijk betreffende no. W03.08.0547/II/K met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In de toelichting, paragraaf 2, consultatieronde, melding maken van het instemmende advies van de Raad voor de Rechtspraak.
- In het voorgestelde artikel 1, eerste lid, onder a, «het Gerecht» vervangen door: de Gerechten.
- In het voorgestelde artikel 4, eerste lid «burgerlijke zaken» vervangen door: burgerlijke rechten, schuldvorderingen en strafbare feiten.
- In het voorgestelde artikel 5 «terechtzittingen» vervangen door: zitting. (wel in 43 SWR).
- In het voorgestelde artikel 9, tweede lid, eerste zin, «onderscheidenlijk Sint Maarten houdt zitting in» wijzigen in: onderscheidenlijk Sint Maarten is gevestigd in en houdt zitting op.
- In het voorgestelde artikel 9, tweede lid, «hebben in» vervangen door: houden op.
- In het voorgestelde artikel 11, derde lid, «bij het Gerecht in eerste aanleg» laten vervallen.
- In het voorgestelde artikel 12, eerste lid, «bij de besluitvorming over die aanhangige zaak» laten vervallen.
- In het voorgestelde artikel 16, eerste lid, «van de landen» laten vervallen.
- In het voorgestelde artikel 17, derde lid, de woorden na «toepassing» laten vervallen, nu deze regel reeds blijkt uit artikel 16, vijfde lid.
- In het voorgestelde artikel 23, eerste lid, onder a «graad van Bachelor» vervangen door: graad Bachelor. Onder b «aan wie» vervangen door: die.
- In het voorgestelde artikel 32, vijfde lid, «tweede en derde» vervangen door: tweede, derde en vierde.
- In het voorgestelde artikel 36, derde lid, «uitspraak» vervangen door: beslissing.
- In het voorgestelde artikel 43, eerste lid, onder a, na «Gerechten» toevoegen: in eerste aanleg.
- In het voorgestelde artikel 46, eerste lid, eerste volzin, «plan» vervangen door: jaarplan.