

Excellentie,

Met uw brief van 23 april 2008 hebt u ons ter consultatie toegezonden het concept-wetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie. Het concept-wetsvoorstel 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.

Algemeen

Met instemming hebben wij kennis genomen van het concept-wetsvoorstel, in het bijzonder van de voorgestelde regeling inzake het extern klachtrecht. Aangezien dit onderdeel van het concept-wetsvoorstel de Hoge Raad en het parket bij de Hoge Raad direct aangaat, ligt daar het zwaartepunt van ons advies.

Artikel 1B (Wet RO, Afdeling 1A)

Het extern klachtrecht was sinds 1 januari 1982 opgenomen in de Wet op de rechterlijke organisatie in de artikelen 14a tot en met 14e, de zogenaamde ombudsregeling. Deze artikelen zijn vervallen bij de invoering van de wetgeving betreffende de modernisering van de rechterlijke organisatie op 1 januari 2002, maar op grond van het overgangsrecht inzake die wetgeving is de ombudsregeling nog steeds van kracht. Het concept-wetsvoorstel voorziet erin dat de regeling, met enkele verduidelijkingen en verbeteringen, weer in de Wet RO wordt opgenomen. Wij willen

onze bijval voor dit voorstel uiten. Op grond van onze ervaring met het geldende klachtrecht, intern en extern, delen wij de opvatting dat de nieuwe regeling van het extern klachtrecht kan worden geschoeid op de leest van de bestaande ombudsregeling.

Op één punt echter hebben wij bedenkingen. Alvorens daarop in te gaan, wijzen wij op het volgende. De voorgestelde regeling ziet op gedragingen van een 'rechterlijk ambtenaar, met rechtspraak belast' (art. 13a). Daardoor is de regeling niet van toepassing op de leden van het parket bij de Hoge Raad; zij zijn rechterlijk ambtenaar¹, voor het leven benoemd², maar zij zijn niet met rechtspraak belast. Wij gaan er vanuit dat deze uitsluiting op een misverstand berust en dat het niet de bedoeling is onderscheid te maken tussen voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren die wel en die niet met rechtspraak zijn belast. Art. 13a is immers geënt op art. 14a (oud) RO - aldus de MvT p.18 - welke bepaling inhield dat kon worden geklaagd over gedragingen van een 'ambtenaar als bedoeld in artikel 11', zijnde 'leden van de rechterlijke macht die voor hun leven zijn benoemd'. Art. 11 RO, dat de gronden voor ontslag van voor hun leven benoemde rechterlijke ambtenaren bevatte, is gewijzigd in 1999, in het kader van de wetgeving betreffende de reorganisatie van het Openbaar Ministerie³: 'leden van de rechterlijke macht die voor hun leven zijn benoemd' werd vervangen door 'met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht'. Gelijktijdig werd art. 11 van toepassing verklaard op de leden van het parket bij de Hoge Raad⁴, die sedert genoemde reorganisatie allen voor het leven zijn benoemd⁵ om zeker te stellen dat zij 'in onafhankelijkheid hun taken en bevoegdheden kunnen uitoefenen'⁶. Dat met de aanpassing van de tekst van art. 11 RO beoogd werd daadwerkelijk wijziging te brengen in de toepasselijkheid van de ombudsregeling blijkt niet uit de toelichting; aangenomen kan worden dat sprake was van een misslag en dat het verband met art. 14a (oud) over het hoofd is gezien.

Het voorgaande in aanmerking nemende, brengt de voorgestelde regeling mee dat ten aanzien van klachten over het optreden van leden van de Hoge Raad en van leden van het parket bij de Hoge Raad de situatie zal zijn als volgt. Dergelijke klachten worden behandeld door de President respectievelijk de Procureur-Generaal op grond van de interne klachtregeling als bedoeld in het voorgestelde art. 75 lid 6 (en een voor het parket nog op te nemen vergelijkbare bepaling). Na deze interne klachtbehan-

1 Art. 1 onderdeel b sub 3 RO; art. 1 onderdeel b sub 4 RO zoals dat zal luiden ingevolge wetsvoorstel 31 227.

2 Art. 1a lid 1 Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren; art. 2 lid 1 Wvra zoals dat zal luiden ingevolge wetsvoorstel 31 227.

3 Kamerstukken 25 392

4 Art. 115 (oud) RO

5 Voordien was alleen de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad voor het leven benoemd.

6 TK 1996-1997, 25 392, nr. 3, p. 36. Op p. 37 wordt voorts gesproken van 'hun onafhankelijkheid van het bestuur'.

deling kan de klager zijn klacht op grond van de wettelijke regeling (opnieuw) indienen bij de Procureur-Generaal die de klacht kan voorleggen aan de Hoge Raad. Dat betekent dat na de eerste klachtbehandeling door de President respectievelijk de Procureur-Generaal, een tweede klachtprocedure kan worden gestart bij de Procureur-Generaal, met een mogelijk vervolg bij de Hoge Raad.

Hiertegen richt zich ons bezwaar. Raad en parket zijn onderscheiden onderdelen van de rechterlijke organisatie met eigen taken en bevoegdheden. Zij vormen echter wel een organisatorisch geheel. Een tweevoudige klachtbehandeling binnen die organisatie achten wij niet zinvol; die heeft geen toegevoegde waarde en is een ondoelmatig gebruik van de beperkte tijd en middelen. Bovendien strookt het niet met de (bestuurlijke) verhouding tussen de President en de Procureur-Generaal dat de Procureur-Generaal klachten over de interne klachtbehandeling door de President kan beoordelen in het kader van de ontvankelijkheidstoets. Dit zou ervoor pleiten dat de leden van de raad en van het parket worden uitgezonderd van de voorgestelde regeling.

Desalniettemin is het ons inziens wenselijk dat de Hoge Raad in bepaalde gevallen een oordeel kan geven over gedragingen van de leden van de raad en van het parket. Bijvoorbeeld als een principiële vraag over de toelaatbaarheid van een gedraging aan de orde is. In zo'n geval is de door de Hoge Raad geformuleerde gedragsnorm immers maatgevend voor alle rechters.

Aan beide gezichtspunten kan recht worden gedaan. Daartoe stellen wij voor dat enerzijds de toepasselijkheid van art. 13a wordt bepaald op de rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast die zijn aangesteld bij een gerecht anders dan de Hoge Raad, en dat anderzijds de ambtshalve bevoegdheid van de Procureur-Generaal als bedoeld in het voorgestelde art. 13c wordt uitgebreid tot alle rechterlijke ambtenaren die voor het leven zijn benoemd. Klachten over leden van de raad of van het parket die de Procureur-Generaal bereiken via de interne klachtprocedure of op een andere wijze hem ter kennis komen, en die vragen om een richtinggevend oordeel kunnen aldus ter beoordeling aan de Hoge Raad worden voorgelegd.

Artikel 13a, eerste lid

Geklaagd kan worden over het optreden van 'een rechterlijk ambtenaar, met rechtspraak belast'. Onder verwijzing naar het voorgaande: wij stellen voor deze bepaling aan te passen zodat de leden van de Hoge Raad zijn uitgesloten.

Artikel 13b, eerste lid

Eveneens onder verwijzing naar het voorgaande: 'of 75' en 'onderscheidenlijk de Hoge Raad' dient te vervallen.

Artikel 13b, tweede en derde lid

De beklagde rechter wordt hier aangeduid als: 'de ambtenaar op wiens gedraging het

verzoekschrift betrekking heeft'. In de artt. 13e en 13f lid 1 is sprake van 'degene op wiens gedraging het onderzoek betrekking heeft' en in 13f lid 3 wederom van 'de ambtenaar op wiens gedraging het verzoekschrift betrekking had'. In de huidige ombudsregeling wordt de beklaagde rechter consequent aangeduid als 'de ambtenaar op wiens gedraging het verzoekschrift betrekking heeft'. Een consistente aanduiding heeft ons inziens de voorkeur.

Artikel 13b, tweede en derde lid

Het vooronderzoek door de Procureur-Generaal (lid 3) kan tot de uitkomst leiden dat de Procureur-Generaal niet voldoet aan het verzoek, bijv. omdat met betrekking tot de klacht een voorziening bij een rechterlijke instantie openstaat. Het lijkt weinig zinvol dat ook in dat geval aan het voorschrift van lid 2 zou moeten worden voldaan, dwz dat de Procureur-Generaal de betrokkenen in de gelegenheid stelt inlichtingen te verstrekken. Wij stellen daarom voor in art. 13b lid 2 te bepalen dat de Procureur-Generaal de verzoeker enz. in de gelegenheid *kan* stellen inlichtingen te verstrekken. In de MvT zou tot uitdrukking kunnen worden gebracht dat de Procureur-Generaal die gelegenheid in elk geval geeft indien hij overweegt een vordering bij de Hoge Raad in te stellen.

Artikel 13c

Onder verwijzing naar hetgeen hierboven is betoogd, stellen wij voor deze bepaling aan te passen zodat de bevoegdheid van de Procureur-Generaal om ambtshalve een vordering in te stellen bij de Hoge Raad zich uitstrekt tot alle rechterlijke ambtenaren die voor het leven zijn benoemd⁷.

Artikel 13d

'Een vordering bij de Hoge Raad als bedoeld in artikel 13 of 13c' moet zijn 'Een vordering bij de Hoge Raad als bedoeld in artikel 13a of 13c'.

Artikel 13e, derde lid

Het is niet de klacht maar de vordering - al dan niet ambtshalve ingesteld door de Procureur-Generaal - die aanhangig is. Daarom dient 'omtrent een aanhangige klacht' te worden gewijzigd in 'omtrent een aanhangige vordering'.

Artikel 13f, derde lid

De zinsnede 'dan wel, indien het verzoek betrekking had op een gedraging van een bij de Hoge Raad werkzame rechterlijke ambtenaar met rechtspraak belast, aan de president van de Hoge Raad' kan vervallen.

⁷ In de terminologie van de Wet RO: de rechterlijke ambtenaren bedoeld in art. 1 onderdeel b sub 1 t/m 3; art. 1 onderdeel b sub 1 t/m 4 RO zoals dat zal luiden ingevolge wetsvoorstel 31 227.

Artikel 75 lid 6

Hiervoor stipten wij reeds aan dat in het concept-wetsvoorstel een grondslag voor een interne klachtregeling voor het parket bij de Hoge Raad ontbreekt. Daarin kan worden voorzien door een met art. 75 lid 6 vergelijkbare bepaling op te nemen in hoofdstuk 3 van de Wet RO dat handelt over de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad.

Artikel I (Wet RO, art. 46a), Artikel IV (Awb, art. 8:7), Artikel V (Awr, art. 27), Artikel VI (BRv, artt. 108a en 268a), Artikel VIII (Sv, art. 2)

Het voorgestelde art. 46a biedt een voorziening voor het geval bij een rechtbank een tijdelijk gebrek aan voldoende zittingscapaciteit bestaat. De Raad voor de rechtspraak krijgt de bevoegdheid een rechtbank aan te wijzen die bepaalde zaken van een andere rechtbank ter behandeling en beslissing kan overnemen. De aanwijzing is tijdelijk en geldt voor de duur van ten hoogste drie jaar met de mogelijkheid van verlenging met een jaar. Door de aanwijzing wordt geen wijziging aangebracht in de relatieve competentie. Wij zien in dat er behoefte bestaat aan een instrument om op een flexibele wijze om te gaan met een tijdelijk gebrek aan zittingscapaciteit; de aan de Raad voor de rechtspraak toegekende bevoegdheid is zo'n instrument.

Voor de situatie dat het gebrek aan zittingscapaciteit voortduurt, wordt in de MvT wijziging van de relatieve competentie als oplossing gezien. Het concept-wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat de relatieve competentie - die is vastgelegd in de wet - wordt gewijzigd bij algemene maatregel van bestuur. Deze 'tussenmodaliteit' is bedoeld voor een fase waarin het gebrek aan zittingscapaciteit 'een meer structureel karakter' heeft; er is dan kennelijk nog geen sprake van een permanent gebrek. Wat daarvan zij, na drie of vier jaar is het gebrek aan zittingscapaciteit niet meer als tijdelijk aan te merken. Of aanpassing van de relatieve competentie de meest aangewezen aanpak is van een (meer of minder) structureel capaciteitsprobleem laten wij in het midden. In elk geval achten wij in die situatie aanpassing van de relatieve competentie anders dan door wijziging van de betreffende wet niet wenselijk. Bovendien wordt ons inziens de vergroting van de toegankelijkheid van de rechtspraak, een van de oogmerken van het concept-wetsvoorstel, niet gediend door de voorgestelde voorziening. De burger - wiens mogelijkheid om zelf te procederen aanzienlijk wordt uitgebreid door verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter - kan daardoor niet volstaan met raadpleging van de wet maar moet tevens nagaan of er ter zake van de relatieve competentie (g)een algemene maatregel van bestuur van kracht is.

Memorie van Toelichting

P. 17, derde alinea

De zinsnede 'dat de klachtenregeling niet van toepassing is (...) indien de klacht een rechterlijke beslissing *als zodanig* betreft' zou aanleiding kunnen geven tot het misverstand dat niet kan worden geklaagd over de rechterlijke beslissing maar wel over de motivering daarvan. De woorden 'als zodanig' dienen daarom te worden geschrapt. Overigens zouden wij willen aanbevelen in de MvT uitdrukkelijk vast te leggen dat niet kan worden geklaagd over de motivering van een rechterlijke beslissing, alsmede dat een beslissing over de procedure ook een rechterlijke beslissing is. Ter verduidelijking zouden enkele voorbeelden daarvan kunnen worden genoemd: de beslissing wie als getuige wordt gehoord, de beslissing of een partij het woord krijgt, en zo ja, hoelang, de beslissing over de inhoud van het proces-verbaal. Over dergelijke beslissingen wordt in het kader van de huidige ombudsregeling regelmatig geklaagd.

P. 20, eerste alinea

Wij onderschrijven het standpunt van de regering dat externe klachtbehandeling is aan te merken als toezicht in de zin van art. 116 lid 4 Grondwet.

Tot nadere toelichting op dit advies houden wij ons gaarne gereed.

Hoogachtend,

W.J.M. Davids,
President

J.W. Fokkens
Procureur-Generaal