

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit voorstel van rijkswet regelt de organisatie van de rechtspraak voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten en voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba met ingang van het moment van wijziging van de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk. Het bouwt voort op de succesvolle samenwerking tussen de Nederlandse Antillen en Aruba in een Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Onder de nieuwe staatkundige verhoudingen waarbij Curaçao en Sint Maarten een zelfstandig land binnen het Koninkrijk zullen vormen, werken alle landen binnen het Koninkrijk (Nederland, Curaçao, Aruba en Sint Maarten) samen door middel van één rechterlijke organisatie die sterke overeenkomsten vertoont met de huidige rechterlijke organisatie van de Nederlandse Antillen en Aruba.

Uitgangspunt in dit voorstel is de huidige, goed functionerende, rechterlijke organisatie van de Nederlandse Antillen en Aruba die zijn basis vindt in de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba (SWR)¹ en nader is uitgewerkt in de Eenvormige landsverordening op de rechterlijke organisatie (ELRO)². Dit voorstel van rijkswet beoogt niet te komen tot een ingrijpende hervorming of herziening van de rechtelijke macht in het Caribische deel van het Koninkrijk. Het voorstel leunt in sterke mate op de regeling in de SWR en de ELRO. Het is dus welbewust niet de rechterlijke organisatie in het Nederland die model heeft gestaan voor de inrichting. Tevens is goede nota genomen van het advies van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba aan de regeringen van de landen in het Koninkrijk van 28 februari 2005 «Onafhankelijk en slagvaardig». Mede aan dit advies zijn de twee institutionele veranderingen ontleend die het voorstel bevat ten opzichte van de huidige situatie: de instelling van een bestuur van het Hof en een zogenaamde Beheerraad.

Evenals in de Nederlandse Antillen en Aruba nu het geval is, is er in dit voorstel sprake van één Gemeenschappelijk Hof van Justitie. In organisatorische zin ressorteren onder dat Hof Gerechten in eerste aanleg. Ieder

¹ Staatsblad 1985, 542, Publicatieblad van de Nederlandse Antillen 1985, 88, Afkondigingsblad van Aruba 1985, 28.

² Publicatieblad van de Nederlandse Antillen 1985, 170, Afkondigingsblad van Aruba 1985, 59.

land heeft een Gerecht in eerste aanleg. Er zijn dus vier Gerechten in eerste aanleg: één van Aruba, één van Curaçao, één van Sint Maarten en één van Nederland ten behoeve van de rechtspraak op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Het Hof en de Gerechten vormen één organisatie. De leden en plaatsvervangend leden van het Hof zijn zoals ook nu het geval is tevens rechter in eerste aanleg. In alle landen is het Hof aanwezig door middel van een Gerecht in eerste aanleg, maar ook als beroepsinstantie. De Hoge Raad der Nederlanden blijft cassatierechter.

Het nieuw ingestelde bestuur van het Hof is vooral belast met het dagelijks beheer en de bedrijfsvoering. De Beheerraad voert ten behoeve van het Hof het overleg met de Ministers van Justitie van de vier landen over de begroting van de rechterlijke organisatie, houdt toezicht op het beheer door het bestuur van het Hof en legt verantwoording af aan de ministers van Justitie over het gevoerde beheer. Deze veranderingen hangen samen met het in dit voorstel neergelegde uitgangspunt dat het Hof voortaan een budget wordt toegekend waaruit de gehele Hoforganisatie inclusief de ondersteuning wordt bekostigd. Dit budget wordt door het bestuur van het Hof zelf beheerd. De Beheerraad vormt een liaison tussen de rechterlijke macht en de regeringen van de vier betrokken landen.

Het vervolg van deze memorie is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2 besteedt aandacht aan de voorbereiding van dit wetsvoorstel. Paragraaf 3 beschrijft de inrichting van de rechterlijke organisatie. In paragraaf 4 komt de rechtsmacht van het Hof en van de Gerechten in eerste aanleg aan de orde. Paragraaf 5 gaat in op benoeming en ontslag van rechters, een belangrijk element voor de waarborg van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. De organisatie van het Hof is onderwerp van bespreking van paragraaf 6. In deze paragraaf wordt onder meer ingegaan op de taken van het bestuur van het Hof. De regeling van de Beheerraad wordt toegelicht in paragraaf 7. Paragraaf 8 behandelt de aanstelling van niet-rechtsprekend personeel. Paragraaf 9 betreft de bekostiging van het Hof. De slotparagraaf van het algemene deel van de toelichting gaat in op de evaluatie van de wet en de mogelijkheid van wijziging van deze onderlinge regeling. Daarna volgt een artikelsgewijze toelichting.

2. Voorbereiding en grondslag van het wetsvoorstel

Voorbereiding

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, 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. Deze verklaring heeft de eilandsraad van Sint Maarten bekrachtigd op 15 november 2006. Curaçao is op 28 augustus 2007 tot deze verklaring toegetreden bij het bestuursakkoord houdende de toetreding van Curaçao tot het overgangsakkoord van 12 februari 2007. In de Slotverklaring is onder meer afgesproken dat er kort gezegd één rechterlijke organisatie zal zijn voor het Caribische deel van het Koninkrijk, te weten de landen Aruba, Curaçao, Sint Maarten en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en dat regeling hiervan geschiedt bij een zogenoemde consensusrijkswet op grond van artikel 38, tweede lid, Statuut. Daarnaast zijn samenwerkingsregelingen afgesproken met betrekking tot de openbare ministeries en de politie van de nieuwe entiteiten in het Koninkrijk. Deze zullen in afzonderlijke rijkswetten worden neergelegd. De afspraken over openbaar ministerie en politie hebben geen betrekking op Aruba.

Ter voorbereiding van de uitvoering van deel I van de Slotverklaring (rechtspleging en rechtshandhaving) is bij genoemd overgangsakkoord van 12 februari 2007 de ambtelijke Projectgroep rechtspleging, rechtshandhaving en constitutionele zaken (PRRC) in het leven geroepen. De PRRC is onder meer belast met de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel. Het voorstel en deze toelichting zijn onderwerpen van intensief overleg in deze projectgroep geweest.

De Nederlandse Antillen, Sint Maarten en Nederland waren van aanvang af aan lid van de projectgroep. Curaçao nam in eerste instantie als waarnemer deel aan het overleg van de PRRC. Door ondertekening van het toetredingsakkoord trad Curaçao toe als volwaardig lid. Aruba is van meet af aan uitgenodigd om als volwaardige onderhandelingspartner aan het overleg in de PRRC deel te nemen. Ondanks diverse toezeggingen dat te doen en medewerking te verlenen, heeft Aruba er voor gekozen slechts drie maal een vergadering van de PRRC bij te wonen en heeft aldus niet volwaardig deelgenomen aan het ambtelijk vooroverleg. Ook andere pogingen Aruba te betrekken bij het proces van de totstandkoming van dit voorstel waren weinig succesvol. Zo nam Aruba ondanks daartoe steeds uitgenodigd te zijn, ook niet deel aan de politieke stuurgroep staatkundige veranderingen waarin op bestuurlijk niveau de staatkundige veranderingen worden voorbereid. Hieronder wordt nog nader ingegaan op de betrokkenheid en positie van Aruba.

De PRRC heeft in mei 2007 overleg gevoerd met afgevaardigden van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie over de uitgangspunten van de inrichting van de rechterlijke organisatie in de nieuwe staatkundige verhoudingen. Bij de voorbereiding is voorts rekening gehouden met een wetsvoorstel van het Hof inzake de rechterlijke organisatie in de Caribische landen van het Koninkrijk en het al genoemde advies «Onafhankelijk en slagvaardig» van het Hof van februari 2005.

Consultatieronde

Een ontwerp van dit voorstel van rijkswet is ter consultatie gezonden aan het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad en aan de Raad voor de rechtspraak. Het Hof bracht bij brief van 22 januari 2008 advies uit.¹ Het Hof geeft aan met instemming van het voorstel te hebben kennis genomen. Het voorstel biedt aldus het Hof, ruimte zijn huidige werkwijze te handhaven en ruimte om daar waar nodig in de toekomst door de praktijk vereiste aanpassingen aan te brengen. Ook toont het Hof zich tevreden met de voorgestelde bestuurs-, beheers- en financieringsstructuur. Het Hof heeft een aantal voorstellen tot aanpassing gedaan, die voor een belangrijk deel zijn overgenomen. In het navolgende wordt bij verschillende onderwerpen gerefereerd aan het advies van het Hof.

De president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad brachten bij brief van 18 januari 2008 advies uit.¹ Zij zijn van opvatting dat met juistheid de huidige rechterlijke organisatie van de Nederlandse Antillen en Aruba tot uitgangspunt is genomen. Zij onderschrijven de handhaving van één Gemeenschappelijk Hof en de organisatorische eenheid van het Hof en de Gerechten in eerste aanleg. Ook zij kunnen zich vinden in de voorgestelde aanpassingen op het gebied van beheer en bekostiging. De opmerkingen van de president van en procureur-generaal bij de Hoge Raad hebben vooral betrekking op de regeling van schorsing en ontslag die de Hoge Raad in het bijzonder aangaat. De opmerkingen hebben geleid tot verschillende aanpassingen van het voorstel.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het advies van de Raad voor de rechtspraak d.d. 6 maart 2008 was zonder meer instemmend.¹

Grondslag van het voorstel

Uitgangspunt in de Slotverklaring is de rechtspraak te regelen bij onderlinge regeling vast te stellen bij rijkswet op grond van artikel 38, tweede lid. De officiële toelichting op artikel 44 stelt dat de landen in beginsel vrij zijn ten aanzien van de eigen staatsinrichting, dat geldt ook voor de rechtspraak.¹ Artikel 38 van het Statuut biedt de mogelijkheid dat de landen landsaangelegenheden onderling regelen. De regeringen van Nederland, de Nederlandse Antillen en de bestuurscolleges van Curaçao en Sint Maarten hebben overeenstemming bereikt over het onderhavige voorstel van rijkswet en deze memorie. Voor Nederland en de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten berust de wet op artikel 38, tweede lid, van het Statuut.

Hiervoor is al aangegeven dat het lastig bleek Aruba te betrekken bij het overleg over het voorstel. In de afgelopen maanden is er zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau veel contact geweest met Aruba om alsnog consensus te bereiken over de rijkswet. Onder meer kan worden gewezen op de afspraak van het tripartiete justitieel overleg van 23 juni 2008 dat Aruba actief zal deelnemen aan de PRRC met het oog op de tijdige totstandbrenging van de consensusrijkswet Gemeenschappelijk Hof en dat een koninkrijksbrede commissie wordt ingesteld die de mogelijkheid van een samenhangende regeling voor de zittende en staande magistratuur en een samenhangende regeling voor de rechtspositie van de zittende en staande magistratuur voor het gehele Koninkrijk onderzoekt. Dat veelvuldig overleg heeft echter niet geleid tot overeenstemming tussen Aruba en de andere entiteiten van het Koninkrijk. Aruba heeft te kennen gegeven wel in te kunnen stemmen met het organisatiegebouw van de rechterlijke macht, zoals verwoord in het voorstel van rijkswet, echter onder de voorwaarde dat uiterlijk binnen drie jaar na de ontmanteling van de Nederlandse Antillen het Hof in Aruba zetelt.

Aan dit bezwaar kon in redelijkheid niet worden tegemoet gekomen. Verplaatsing van de zetel vergt een zorgvuldige afweging. Nederland heeft voorgesteld eerdergenoemde Koninkrijksbrede commissie ook te vragen hierover te adviseren. Bij de evaluatie van de werking van deze wet in praktijk, voorgeschreven in artikel 65 van dit voorstel, zouden de bevindingen van de Koninkrijkscommissie kunnen worden betrokken. De regering van Aruba kon echter ook niet instemmen met de instelling van deze Koninkrijkscommissie. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State van het Koninkrijk over het wetsvoorstel is opnieuw geprobeerd overeenstemming te bereiken over de zetelkwestie, onder andere langs de lijnen van het voorstel van de Raad van State van het Koninkrijk. De Raad adviseerde het voorstel uitsluitend te baseren op artikel 38, tweede lid, van het Statuut en over de zetel te regelen dat indien na drie jaar niet alsnog overeenstemming is bereikt over de plaats van de zetel, de zetel wordt aangewezen bij amvrb ex artikel 43, tweede lid, jo. artikel 51 van het Statuut. Deze oplossing was noch voor Aruba noch voor Curaçao en de Nederlandse Antillen aanvaardbaar. 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 onder meer te kennen een landsgriffie te willen behouden.

Naar het oordeel van de Koninkrijksregering is een gemeenschappelijke rechterlijke organisatie met een personele unie tussen de leden van het Hof en de rechters in eerste aanleg, gelet op de kleine schaal van de eilanden, een voorwaarde voor een goede rechtspraak in eerste aanleg. De in het voorstel neergelegde organisatie waarbij de griffie wordt onder-

¹ Wel behoeft een eventuele wijziging van bepalingen in de Staatsregeling betreffende de rechtspraak de instemming van de regering van het Koninkrijk (artikel 44 Statuut).

gebracht bij de onafhankelijke rechtspersoon Hof, biedt betere garanties voor een goed functionerende griffie dan de instelling van een griffie per land.

Het overlaten van de rechterlijke organisatie aan Aruba los van de samenwerking in het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, biedt in de ogen van de Koninkrijksregering onvoldoende waarborgen voor een goede rechtspraak.

Het is in verband met de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur noodzakelijk dat op het moment dat nieuwe staatkundige verhoudingen in het Koninkrijk een feit zijn, de rechtspraak in het Caribische deel van het Koninkrijk goed is geregeld. Dit betekent dat de regeling van de rechtspraak tegelijk met de wijziging van het Statuut waarbij die nieuwe verhoudingen zijn geregeld in werking moet treden. Verdere onderhandelingen met als doel alsnog overeenstemming te bereiken met Aruba over regeling van de rechtspraak zouden feitelijk het proces van staatkundige veranderingen blokkeren omdat die niet mogelijk zijn zonder deugdelijke regeling van de rechtspraak. Nu hierover niet tijdig overeenstemming kan worden bereikt tussen de landen is er voor het Koninkrijk aanleiding in te grijpen, gelet op zijn statutaire taak om de verwezenlijking van fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur in het gehele Koninkrijk te waarborgen.

In het belang van de verwezenlijking van genoemde rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur in het Caribische deel van het Koninkrijk en om het proces van staatkundige veranderingen binnen afzienbare termijn mogelijk te maken heeft de koninkrijksregering ertoe besloten dat de grondslag van deze rijkswet voor Aruba artikel 43, tweede lid, van het Statuut is. Toepassing van artikel 43, tweede lid, is een bevoegdheid van het Koninkrijk. Aangelegenheden van het Koninkrijk worden op grond van artikel 14, eerste lid, van het Statuut bij rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur vastgesteld. De aard van de materie brengt met zich dat regeling op het niveau van een wet de voorkeur verdient.

Bij de keuze voor artikel 43, tweede lid, van het Statuut als grondslag voor dit voorstel is goede nota genomen van het advies van de Raad van State voor het Koninkrijk van 10 december 2004. Hierin wijst de Raad er op dat de rechtspraak weliswaar primair behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van de landen, maar dat het Koninkrijk dient te waarborgen dat de rechtspleging aan haar doel kan beantwoorden. Rechtspleging is immers, zo stelt de Raad terecht, handhaving van de rechtszekerheid en de fundamentele rechten en vrijheden. Een wettelijke regeling op rijksniveau waarin waarborgen voor een behoorlijke rechtspleging zijn opgenomen, kan daarvoor aldus de Raad een goede oplossing bieden. De Raad vervolgt dat een basis daarvoor kan worden gevonden in hetzij artikel 38 hetzij artikel 43, tweede lid. De Koninkrijksregering is van opvatting dat een wettelijke regeling op basis van artikel 38 de voorkeur verdient omdat rechtspleging een bevoegdheid van elk van de landen is. Om die reden is in de Slotverklaring gekozen voor deze grondslag voor de samenwerking tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en de toekomstige landen Curaçao en Sint Maarten. In bijzondere gevallen echter zoals thans in het geval van Aruba, kan gekozen worden voor de grondslag van artikel 43, tweede lid. Het Statuut staat er niet aan in de weg beide bepalingen aan een voorstel ten grondslag te leggen en daarbij onderscheid te maken tussen de landen. Het is wenselijk dat in dit geval te doen gelet op de afspraken in de Slotverklaring en de wel bereikte overeenstemming tussen de regeringen van Nederland en de Nederlandse Antillen en de bestuurscolleges van Curaçao en Sint Maarten.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de beslissing van de Koninkrijks-regering over de rechtsbasis van het voorstel voor Aruba en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen geen deel uitmaakt van de met Sint Maarten, Curaçao en de Nederlandse Antillen bereikte overeenstemming over het voorstel.

3. De inrichting van de rechterlijke organisatie voor het Caribisch deel van het Koninkrijk

Het Hof en de Gerechten in eerste aanleg

In de inleiding is de hoofdstructuur van de rechterlijke organisatie al aangegeven: Gerechten in eerste aanleg in elk van de betrokken landen en één Gemeenschappelijk Hof van Justitie als hoogste rechterlijke instantie – voorafgaand aan een eventueel beroep in cassatie op de Hoge Raad der Nederlanden. Deze hoofdstructuur is te vinden in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel. Thans is deze structuur neergelegd in artikel 46 SWR en artikel 7 ELRO.

De vier Gerechten in eerste aanleg en het Hof zijn onderscheiden gerechtelijke instanties met eigen rechtsprekende taken die worden toebedeeld in de artikelen 4, 11 en 17. In ieder land vindt in beginsel rechtspraak in eerste aanleg en hoger beroep plaats, ondersteund door het griffiekantoor ter plaatse. Het Hof is gevestigd in Curaçao, maar het houdt ook kantoor in Aruba en Sint Maarten en is daar dus zichtbaar tegenwoordig. Gelet op de geringe bevolkingsomvang van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba is niet voorgeschreven dat het Hof ook daar kantoor houdt. Het Hof houdt op grond van artikel 15, derde lid, echter wel zitting in alle landen. Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba is er één Gerecht in eerste aanleg, dat zitting houdt op alle eilanden (artikel 10, eerste en tweede lid). Ook thans is voorzien in zittingsplaatsen voor elk van die eilanden (artikel 7, derde lid, ELRO).

Uitgangspunt is dat ieder Gerecht in eerste aanleg zitting houdt in het eigen land. Het derde lid van artikel 10, derde lid, biedt echter de mogelijkheid dat de Gerechten in eerste aanleg zitting houden in een ander dan het eigen land. Ook thans komt het onder omstandigheden voor dat het Gerecht in eerste aanleg van één van de eilanden van de Nederlandse Antillen zitting houdt op één van de andere eilanden. Redenen hiervoor kunnen zijn dat een gedetineerde verdachte in het belang van zijn veiligheid is overgebracht naar een ander land. Om te voorkomen dat termijnen verlopen kan het noodzakelijk zijn dat zo'n gedetineerde wordt gehoord in het land waar hij gevangen zit. Ook kan het voorkomen dat de gemachtigden van partijen wonen of verblijven in een ander land dan partijen. Het kan dan omwille van kosten- en tijdbesparing wenselijk zijn zitting te houden in het land van gemachtigden en partijen door middel van videoconferencing aan de zitting laten deelnemen. Het bestuur zal steeds moeten afwegen of de belangen van het houden van een zitting in een ander land opwegen tegen de belangen van het houden van een zitting in het eigen land van het Gerecht in eerste aanleg.

De organisatorische verwevenheid van Gerechten in eerste aanleg en het Hof

De Gerechten in eerste aanleg en het Hof vormen ondanks hun onderscheiden taken één organisatie, behorend tot dezelfde rechtspersoon. Dat het Hof en de Gerechten één organisatie vormen, komt ook tot uitdrukking in de personele unie neergelegd in artikel 10, vierde lid (nu artikel 58 SWR). De leden en plaatsvervangend leden van het Hof treden op grond van deze bepaling tevens op als rechter in eerste aanleg. Ook de griffie

ondersteunt zowel de rechtspraak in eerste aanleg als die in hoger beroep. Deze organisatie wijkt dus af van de Nederlandse organisatie waarin rechtbanken en gerechtshoven organisatorisch gescheiden zijn. Dit verschil houdt verband met de schaalverschillen tussen Nederland enerzijds en de andere landen in het Koninkrijk anderzijds. Een keuze voor rechtspraak in eerste instantie en hoger beroep in het Caribische deel van het Koninkrijk zelf, van goede kwaliteit en tegen beheersbare kosten, heeft geleid tot de keuze de organisatorische eenheid van rechtspraak in eerste aanleg en in hoger beroep te handhaven.

Deze keuze mag uiteraard niet ten koste gaan van de rechtsbescherming. Vanuit het oogpunt van rechtsbescherming is het belangrijk dat in hoger beroep onbevooroordeeld naar de zaak wordt gekeken. Daarom is evenals nu het geval is geregeld dat de rechter die was betrokken bij de afdoening van de zaak in eerste aanleg niet kan optreden als beroepsrechter in die zaak (artikel 17, vierde lid, vergelijk het huidige artikel 20, tweede lid, ELRO). Het is belangrijk dat de leden en plaatsvervangend leden van het Hof die bij dezelfde zaak maar in andere instantie betrokken (kunnen) zijn de discipline opbrengen ook niet met elkaar over de zaak van gedachten wisselen zolang de rechterlijke uitspraken nog niet onherroepelijk zijn. Bijzondere aandacht vraagt voorts de toedeling van een zaak door het bestuur aan een of meer rechters, waarbij een rechter verdachte is.

Rechters-plaatsvervanger in eerste aanleg

Gehandhaafd is de mogelijkheid van artikel 7, derde lid, ELRO om rechters-plaatsvervanger in eerste aanleg te benoemen die ten behoeve van de Gerechten in eerste aanleg werkzaam zijn (artikel 10, vierde lid). De rechters-plaatsvervanger zijn geen lid van het Hof en treden dan ook niet op als hogerberoepsrechter. Het bestuur kan de rechters-plaatsvervanger werkzaamheden opdragen (artikel 12, derde lid). In praktijk verrichten zij werkzaamheden van een rechter-commissaris en doen zij beslagzaken en ondertoezichtstellingen. Uitgangspunt is dat rechterswerk zoveel mogelijk door (plaatsvervangend) leden van het Hof worden verricht. Het is echter niet altijd mogelijk dat een lid van het Hof ter plaatse aanwezig is of snel ter plaatse kan komen, bijvoorbeeld als gevolg van transportproblemen. Door benoeming van rechters-plaatsvervanger is toch te allen tijde voor spoedeisende gevallen een rechterlijke autoriteit beschikbaar. Voor rechters-plaatsvervanger gelden niet dezelfde benoemingseisen als voor leden van het Hof. Hierop wordt in paragraaf 5 nader ingegaan.

De griffie

Het bestuur van het Hof en de Beheerraad zorgen voor de inrichting van een griffie ten behoeve van het Hof en de Gerechten in eerste aanleg (artikel 22). Deze gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van bestuur en Beheerraad vloeit voort uit de bevoegdheden van het bestuur voor het dagelijks beheer en de bedrijfsvoering enerzijds en de bevoegdheid van de Beheerraad voor de aanstelling van ondersteunend personeel anderzijds. De griffie is werkzaam ten behoeve van zowel de rechtspraak in hoger beroep als de rechtspraak in eerste aanleg.

De organisatie van de griffie wijkt af van de huidige situatie. Thans is er formeel een griffie voor het Hof en zijn er griffies voor elk van beide Gerechten in eerste aanleg. In de nieuwe situatie is er formeel één griffie ten behoeve van het Hof en de Gerechten in eerste aanleg gezamenlijk. In elk van de vier betrokken landen is echter een vestiging van de griffie ter ondersteuning van de rechtspraak ter plaatse. Het bestuur wijst de gerechts-ambtenaren aan die werkzaamheden verrichten die bij landsverordening of wet aan de griffier zijn opgedragen. Praktisch is de organisatie goed

vergelijkbaar met de huidige. Ieder Gerecht in eerste aanleg en het Hof worden ondersteund door een ter plaatse aanwezig griffiekantoor.

De wet verplicht niet op elk van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba een griffiekantoor in te richten. Thans is er geen griffie op Sint Eustatius en Saba. Ondersteuning op Sint Eustatius en Saba kan plaatsvinden vanuit Sint Maarten. Bij de verdeling van de kosten over de landen zal hiermee rekening worden gehouden.

In meergenoemd advies van het Hof van 2005 is voorgesteld de verantwoordelijkheid voor de aansturing van de griffiekantoren en de Gerechten in eerste aanleg in de landen neer te leggen bij een vice-president die als standplaats het desbetreffende land heeft. Hierbij zou de vice-president van Curaçao verantwoordelijk zijn voor de aansturing van het griffiekantoor op Bonaire en de vice-president op Sint Maarten voor die van de eventuele griffiekantoren op Saba en Sint Eustatius. Het staat het Hof vrij de organisatie aldus in te richten. Wel bevat artikel 22, eerste lid, het voorschrift dat aan het hoofd van de onderscheiden vestigingen van de griffie een vestigingsgriffier staat. De vestigingsgriffier stuurt de ambtelijke organisatie van de griffie aan, maar staat zelf uiteraard onder leiding van het bestuur van het Hof. Het bestuur kan een van zijn leden machtigen bestuurstaken uit te oefenen op een van de vestigingen van de griffie.

Het bestuur van het Hof en de Beheerraad dragen er zorg voor dat iedere vestiging voldoende is toegerust voor zijn taken. Het is belangrijk dat de belangen van alle delen van de griffie goed in het oog worden gehouden. Dit vergt bij een geografisch zo gespreide organisatie als die van het Hof bijzondere aandacht. Om te waarborgen dat het wel en wee van de griffiekantoren onder de aandacht van het bestuur komen, is bepaald dat het bestuur de vestigingsgriffiers in de gelegenheid stelt de belangen van hun vestigingen te behartigen. Het bestuur nodigt hen daartoe voor zijn vergaderingen uit, tenzij dat niet functioneel is.

Stukken en zaken ten behoeve van de Gerechten in eerste aanleg en het Hof kunnen worden ingediend bij iedere vestiging van de griffie. De griffieorganisatie is immers één organisatie. Met moderne communicatiemiddelen kunnen de vestigingen elkaar snel en eenvoudig op de hoogte stellen van stukken en zaken die van belang zijn voor een andere vestiging. Bij landsverordening of wet kan worden voorgeschreven dat stukken en zaken bij een bepaalde griffie moeten worden ingediend.

Bonaire, Saba en Sint Eustatius

De inrichting van een Gemeenschappelijk Hof voor het Caribisch deel van het Koninkrijk impliceert dat de rechterlijke organisatie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba die Nederlandse openbare lichamen zullen worden, zal afwijken van die voor de rest van Nederland.

Om praktische redenen is er voor gekozen rechtspraak op de drie genoemde eilanden onder te brengen bij de rechterlijke organisatie van de overige landen van het Koninkrijk in de Cariben. Een belangrijk voordeel daarvan is dat deze rechterlijke organisatie die immers min of meer een voortzetting is van de huidige rechterlijke organisatie van de Nederlandse Antillen en Aruba, op Bonaire, Saba en Sint Eustatius bekend is en dat omgekeerd de rechters daar kennis hebben van de samenlevingen van de drie eilanden. Via de mogelijkheid van cassatie bij de Hoge Raad is wat straf- en burgerrechtelijke zaken betreft een rechtseenheidsvoorziening aanwezig, zodat het mogelijke nadeel van uiteenlopende jurisprudentie binnen Nederland grotendeels wordt ondervangen. Daarnaast mag worden verwacht dat rechters in het Europese deel van Nederland en het

Caribische deel van Nederland kennis zullen blijven nemen van elkaars uitspraken.

Behandeling in enkelvoudige en meervoudige kamer

Evenals nu het geval is, vindt behandeling bij Gerechten in eerste aanleg in enkelvoudige kamer plaats. Bij landsverordening of wet kan behandeling in meervoudige kamer worden voorgeschreven (artikel 12, thans artikel 8 ELRO). Het Hof behandelt zaken echter in meervoudige kamer, tenzij bij wet of landsverordening anders is bepaald (artikel 18, eerste lid, thans artikel 20, eerste lid, ELRO).

Aanstelling leken-leden

Hoofdregel is dat de rechtspraak plaatsvindt door tot de rechterlijke macht behorende rechters, dat wil zeggen door voor het leven benoemde, juridisch geschoolde, professionele rechters. Dit staat borg voor de kwaliteit van de rechtspraak. Bij landsverordening of wet kan echter worden bepaald dat aan rechtspraak door een meervoudige kamer anderen dan rechters deelnemen, de zogenaamde leken-leden of bijzondere rechters. Zij zijn geen lid van de rechterlijke macht en er kunnen andere benoemings-eisen gelden. Deze mogelijkheid is thans geregeld in artikel 2 ELRO. In artikel 9 van de Landsverordening administratieve rechtspraak is gebruik gemaakt van deze mogelijkheid door behandeling van bepaalde zaken in meervoudige kamer door het Gerecht in eerste aanleg voor te schrijven onder benoeming van bijzondere rechters in die kamer. Het is voorstelbaar dat in het Caribische deel van het Koninkrijk meer behoefte bestaat aan deze mogelijkheid dan in het Europese deel van het Koninkrijk. In het Caribische deel moet immers een rechterlijke organisatie van een relatief beperkte omvang over een even breed arsenaal aan zaken oordelen als de veel grotere rechterlijke organisatie in het Europese deel van het Koninkrijk. Van bijzondere expertise kan dan gebruik worden gemaakt door de inschakeling van beschikbare en geschikte deskundigen van buiten de rechterlijke macht. Steeds is een voor het leven benoemde, juridisch geschoolde professionele rechter voorzitter.

Bijzondere rechtscolleges bestuursrechtspraak

Dit voorstel handhaaft de bestaande mogelijkheid om bijzondere rechtscolleges voor de afdoening van bestuurszaken in te stellen. Steeds moet een lid van het Hof lid zijn van een dergelijke colleges. Dit vereiste is een waarborg voor rechtseenheid, professionaliteit en een rechterlijke attitude en is thans opgenomen in artikel 42 SWR. Als uitgangspunt is in dit voorstel neergelegd dat de gewone rechter bevoegd is in bestuurszaken. Bij landsverordening of wet kan behandeling van bestuursrechtelijke zaken aan een bijzonder college worden opgedragen. Voorbeeld van een bijzonder college is de Raad van Beroep voor belastingzaken. Overwogen is in het wetsvoorstel te bepalen dat de berechting van alle bestuursrechtelijke geschillen wordt neergelegd bij de gewone rechter, al dan niet met ondersteuning van leken-leden. Het heeft beslist voordelen te volstaan met één rechterlijke organisatie voor alle typen geschillen gezien de schaal waarbinnen wordt geopereerd. Het aantal zaken is relatief gering. Indien deze worden gespreid over diverse rechterlijke colleges dan is het lastiger kwaliteit op te bouwen. Anderzijds is het Hof altijd door middel van een lid betrokken bij de bijzondere colleges. De ervaringen met die colleges zijn goed. Bovendien zou het schrappen van de mogelijkheid om bijzondere colleges in te stellen, leiden tot extra wetgevingsactiviteiten in het kader van de ontmanteling van de Nederlandse Antillen. Alles afwegende is de mogelijkheid van instelling van bijzondere rechtscolleges voor de afdoening van bestuurszaken gehandhaafd. Dit laat

onverlet dat – zoals het Hof suggereert in zijn advies van 22 januari 2008 – de landen op termijn kunnen besluiten alle bestuursrechtelijke rechtspraak onder te brengen bij het Hof en de Gerechten in eerste aanleg.

4. De bevoegdheid van het Hof en de Gerechten in eerste aanleg

De absolute competentie van de Gerechten in eerste aanleg en het Hof is neergelegd in de artikelen 4, 11 en 17. Zij berechten strafbare feiten en burgerrechtelijke geschillen. Tevens behandelen zij bestuursrechtelijke geschillen tenzij behandeling daarvan aan een bijzonder rechtscollege is opgedragen. De Gerechten in eerste aanleg behandelen op grond van artikel 11 deze zaken in beginsel in eerste instantie. Het is echter mogelijk dat bij wet of landsverordening het Hof wordt aangewezen als rechter in eerste aanleg. Het aanwijzen van een gerecht buiten de rechterlijke macht voor de afdoening van strafzaken of civiele zaken is niet mogelijk omdat artikel 4 bepaalt dat de rechtelijke macht is belast met de berechting van burgerlijke zaken en van strafbare feiten. Dit sluit echter niet de mogelijkheid uit van geschillencommissies – ook wel aangeduid als small claims courts – in bijvoorbeeld consumentenzaken. Dergelijke laagdrempelige en goedkope alternatieven, meestal georganiseerd in een bepaalde branche zelf, kunnen voorzien in een behoefte. Zij doen echter geen afbreuk aan de bevoegdheid van de rechter. De bevoegdheden van de Gerechten in eerste aanleg zijn thans geregeld in de artikelen 10 tot en met 12 ELRO.

In artikel 17 is bepaald dat het Hof fungeert als beroepsinstantie. Het Hof oordeelt in hoger beroep over uitspraken van de Gerechten in eerste aanleg. Het is echter als gezegd ook mogelijk bij landsverordening of wet het Hof als rechter in eerste aanleg aan te wijzen. In dat geval is er dus rechtspraak in één instantie, daargelaten de mogelijkheid van beroep in cassatie in burgerrechtelijke geschillen en strafzaken. Tevens kan bij landsverordening of wet worden bepaald dat tegen bepaalde uitspraken van het Gerecht in eerste aanleg geen hoger beroep openstaat. De absolute competentie van het Hof is nu geregeld in artikel 48 SWR en 10 tot en met 19 ELRO.

In enkele gevallen wordt in rijkswetten afgeweken van de algemene bevoegdheid van het Hof en de Gerechten in eerste aanleg om strafbare feiten die worden gepleegd in Curaçao, Aruba, Sint Maarten of op Bonaire, Sint Eustatius of Saba te berechten. De Hoge Raad is op grond van de Reglementen voor de Gouverneurs in eerste en enige aanleg bevoegd tot berechting van de Gouverneurs wegens ambtsmisdrijven. Dat geldt op grond van artikel 119 van de Grondwet ook voor de berechting in Nederland, dus inclusief Bonaire, Sint Eustatius en Saba, van leden van de Staten-Generaal en ministers en staatssecretarissen van Nederland wegens ambtsmisdrijven. Berechting van de Gouverneurs wegens andere strafbare feiten vindt op grond van genoemde reglementen plaats door de bevoegde rechter in het arrondissement Den Haag. Artikel 119 Grondwet en de Reglementen zijn rijkswet. De bijzondere regels inzake berechting in deze rijkswetten gaan voor de algemene regels in het onderhavige wetsvoorstel.

De relatieve competentie van de Gerechten in eerste aanleg wordt niet geregeld in deze wet, zoals dat ook thans niet het geval is in de SWR of ELRO. Overigens zijn de mogelijkheden voor de landen in dit opzicht beperkt omdat er per land één Gerecht in eerste aanleg is.

Bevoegdheid van het Hof bij vervolging van strafbare feiten

In dit voorstel ontbreekt de bevoegdheid van het Hof het openbaar ministerie een bevel tot vervolging van een strafbaar feit te geven en de

verplichting van het openbaar ministerie om dit bevel op te volgen. Deze bevoegdheid is thans geregeld in artikel 66 SWR. Deze belangrijke bevoegdheid van het Hof zal worden neergelegd in de consensusrijkswet waarin verschillende aspecten van de openbare ministeries in de landen zullen worden geregeld omdat dit passender is. Het advies van het Hof van 22 januari 2008 heeft wel aanleiding gegeven het toezicht op de behoorlijke vervolging van strafbare feiten op te nemen als taak van het Hof (artikel 19).

Behandeling van bestuursrechtelijke geschillen

Zoals in de vorige paragraaf reeds is opgemerkt is in het voorstel de bestaande mogelijkheid van de landen opengehouden bijzondere gerechten in het leven te roepen die kunnen worden belast met de afdoening van bestuursrechtelijke geschillen (artikel 4, derde lid). Voor Nederland is het gevolg hiervan dat behandeling van bestuursrechtelijke geschillen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba alleen aan bijvoorbeeld de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan worden opgedragen indien een lid van het Hof lid is van dat college en aan de behandeling van de desbetreffende zaak deelneemt.¹

5. Benoeming en ontslag van rechters

De wijze van benoeming, de benoemingsvereisten en de regeling van ontslag van rechters zijn essentieel voor een deskundige, vertrouwenwekkende en onafhankelijke rechterlijke macht. Daarom is er voor gekozen deze elementen neer te leggen in deze rijkswet. Ook de huidige SWR en de ELRO voorzien in regeling van deze elementen van de rechtspositie. De voorgestelde regeling in hoofdstuk 3 van het voorstel is in belangrijke mate aan de huidige regeling ontleend. Door de regeling van benoeming, de waarschuwing, nevenfuncties, werkverdeling, schorsing en ontslag zijn de hoofdbestanddelen van de rechtspositie van de leden en plaatsvervangend leden van de rechterlijke macht bij rijkswet geregeld. De overige aspecten van de rechtspositie zullen worden geregeld bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur. Wel regelt dit voorstel de mogelijkheid van beroep en hoger beroep tegen rechtspositionele besluiten.

Benoemingsvereisten

Artikel 24 bevat de benoemingsvereisten voor de leden en de plaatsvervangend leden van het Hof. Een afgeronde juridische opleiding aan een universiteit in één van de landen biedt een basisgarantie voor deskundigheid en is ook nu vereist. Het huidige vereiste van de minimumleeftijd van dertig jaar is niet gehandhaafd. Het doel dat met deze leeftijdsgrens wordt gediend, de goede vervulling van het ambt van rechter, is ook op andere wijze te bereiken. Bijvoorbeeld door uitsluitend personen tot lid van het Hof te benoemen die het opleidingstraject van een rechterlijk ambtenaar in opleiding met goed gevolg hebben voltooid of die een ruime maatschappelijke ervaring hebben.

Thans geldt voor rechters-plaatsvervanger in eerste aanleg niet het vereiste van een voltooide academische juridische opleiding. In praktijk wordt naar tevredenheid wordt gewerkt met rechters-plaatsvervanger die geen jurist zijn maar wel gezaghebbend en geschikt zijn voor bepaalde typen van rechterswerk in de eerste lijn, met name ook zoals eerder opgemerkt voor het leggen van noodverbanden als niet op korte termijn een lid of plaatsvervangend lid van het Hof beschikbaar is. Gelet op de kleinschaligheid en de daarmee samenhangende beperkte beschikbaarheid van inzetbare juristen als rechters-plaatsvervanger in eerste aanleg is het wenselijk de bestaande praktijk te kunnen voortzetten. Het ontbreken van

¹ In ander verband zal worden bezien hoe de bestuursrechtspraak op Bonaire, Sint Eustatius en Saba zal worden geregeld.

voor de functie van rechter-plaatsvervanger geschikte juristen behoeft er dan niet toe te leiden dat er geen rechter-plaatsvervanger wordt benoemd. Het streven moet wel gericht zijn op aanstelling van juristen als rechter-plaatsvervanger. Artikel 25, derde lid, bepaalt daarom dat bij voorkeur alleen personen tot rechter-plaatsvervanger worden benoemd met een voltooide juridische opleiding. Het voorstel een niet-jurist te benoemen vergt steeds motivering. Het vereiste van Nederlanderschap geldt ook voor rechters-plaatsvervanger in eerste aanleg.

Onverenigbare functies

Artikel 26, eerste lid, van het voorstel bevat een opsomming van met het lidmaatschap van het Hof onverenigbare betrekkingen. Deze lijst is ruimer dan thans is bepaald in artikel 30, eerste lid, ELRO. De keuze voor een wat ruimere lijst met onverenigbare functies – een voorstel van het Hof – is gedaan in verband met de specifieke omstandigheden van de samenleving in de betrokken gebieden. Zowel voor de nieuwe landen als voor Aruba geldt dat er sprake is van kleine gemeenschappen waarin meer nog dan in grotere, de rechter een kwetsbare positie inneemt. Het is belangrijk elke schijn te vermijden dat de rechter zijn beslissing niet baseert op zijn eigen vrije oordeel over feiten en rechtsgronden, zonder binding aan partijen of het overheidsapparaat. Een verkeerde indruk over gebondenheid van de rechter aan andere belangen dan er toe doen in de rechtspraak is eerder gewekt in een samenleving van enkele tienduizenden inwoners dan in een samenleving van miljoenen. Zo zou de betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in twijfel kunnen worden getrokken indien in één van de landen een ambtenaar van een ministerie of een lid van een algemeen vertegenwoordigend orgaan tevens optreedt als rechter in zijn land.

De onverenigbare betrekkingen gelden niet voor plaatsvervangend leden en rechters-plaatsvervangend in eerste aanleg. In beginsel wordt op beide categorieën rechters slechts incidenteel een beroep gedaan. Het bestuur van het Hof kan bij de toedeling van taken aan plaatsvervangend leden en rechters-plaatsvervanger in eerste aanleg bezien of er reden is een plaatsvervanger bepaalde taken niet toe te delen of (tijdelijk) helemaal geen werkzaamheden op te dragen aan een plaatsvervanger. Het kan wenselijk zijn iemand uit bijvoorbeeld de advocatuur die een overstap naar de rechterlijke macht overweegt door middel van een plaatsvervangend lidmaatschap kennis te laten maken met de rechterlijke macht. Ook is het wenselijk de mogelijkheid te handhaven leden van de Raad van State te benoemen tot plaatsvervangend lid van het Hof. Het is daarom geraden voor plaatsvervangers geen onverenigbare betrekkingen te creëren.

Nevenfuncties

Het algemene verbod voor leden van het Hof op vervulling van een andere functie als hoofdbetrekking is niet gehandhaafd. De betekenis van deze bepaling is dat het rechterlijk ambt niet overschaduwd mag worden door een andere betrekking. Bij de vervulling van nevenfuncties moet hiermee rekening worden gehouden. Leden, plaatsvervangend leden en de rechters-plaatsvervanger in eerste aanleg zijn verplicht hun nevenfuncties te melden aan het bestuur. Het bestuur kan bij de toedeling van zaken met nevenfuncties rekening houden om (de schijn van) belangenverstrengeling te vermijden. In voorkomende gevallen kan de weg van wraking of verschoning worden gevolgd. Bij vervulling van een betrekking die in een concreet geval strijdig is met de belangen van de rechtspraak, kan de president een waarschuwing geven. In een uiterst geval kan ontslag door de Hoge Raad volgen wegens handelen of nalaten dat ernstig nadeel

toebrengt aan de goede gang van zaken bij de rechtspraak of aan het in haar te stellen vertrouwen.

In hun advies van 18 januari 2008 wijzen de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad er op dat de voorgestelde regeling van nevenfuncties niet aansluit bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren in verband met enkele aanvullingen op de regeling inzake de nevenbetrekkingen van rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren in opleiding gedurende de binnenstage (Kamerstukken II, 29 937). Er is voor gekozen te volstaan met de regeling zoals die thans in Nederland functioneert. Een uitvoerige en meer belastende regeling rond nevenfuncties lijkt in de kleinschalige samenleving waarin het Hof functioneert zijn doel voorbij te schieten. Te zijner tijd kan zo nodig worden bezien of een wijziging van de regeling in Nederland, het functioneren daarvan in praktijk en het functioneren van de regeling van nevenfuncties in de Caribische praktijk aanleiding geeft ook de regeling voor het Hof aan te passen.

Verboden familiebetrekkingen

Evenals thans zijn bepaalde familiebetrekkingen tussen rechters verboden (nu artikel 31 ELRO). Gelet op de hechte familieverbanden in de landen en op de eilanden en de kleine schaal is het onwenselijk dat de indruk kan ontstaan dat een of meer families een grote invloed hebben op de rechtspraak. Dit kan de positie van het Hof ondergraven. Artikel 27 regelt daarom dat een echtgenoot of bloed- of aanverwant in de derde graad van een rechter bij het Hof niet tot rechter kan worden benoemd. In geval van aanverwantschap kan bij koninklijk besluit een ontheffing worden verleend. In dat geval is dient het bestuur er zorg voor te dragen dat deze aanverwante rechters niet dezelfde zaak behandelen.

Benoemingsprocedure

Het vereiste van benoeming van leden en plaatsvervangend leden van het Hof bij koninklijk besluit op voorstel van de Ministers van Justitie van de vier betrokken landen gezamenlijk en de betrokkenheid van het Hof bij de selectie door middel van een aanbeveling komt vrijwel overeen met de huidige procedure voor benoeming van leden en plaatsvervangend leden van het Hof (artikel 49 SWR). Deze procedure biedt garanties voor benoeming op basis van deskundigheid en politieke onafhankelijkheid. De voordrachten voor het koninklijk besluit zullen worden besproken in de rijksministerraad.

Het voorstel regelt dat ook de rechters-plaatsvervanger voortaan worden benoemd bij koninklijk besluit (artikel 25) op voorstel van de vier Ministers van Justitie gezamenlijk. Dit besluit vervangt het besluit van de Ministeriële Samenwerkingsraad dat nu is voorgeschreven in artikel 58, tweede lid, SWR. Deze raad zal ophouden te bestaan. Aan een benoeming moet evenals nu het geval is altijd een voorstel van het Hof ten grondslag liggen.

Benoemingstermijn

Artikel 23, eerste lid, van het voorstel bepaalt dat leden van het Hof voor het leven worden benoemd. Thans is dit geregeld in artikel 49, tweede lid, SWR. Benoeming voor het leven is een manier om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht mede vorm te geven.

Voorgesteld wordt ook plaatsvervangend leden voor het leven te benoemen. Thans is het mogelijk de plaatsvervangend leden voor

bepaalde tijd te benoemen. Omdat dit in strijd is met artikel 117, eerste lid, van de Nederlandse Grondwet stuit deze regeling op constitutionele bezwaren in één van de landen. Ook Sint Maarten overweegt in zijn Staatsregeling het vereiste van benoeming voor het leven op te nemen.

Ook rechters-plaatsvervanger zullen voortaan voor het leven worden benoemd. Dit stuit in geen van de landen op bezwaren en benadrukt hun onafhankelijkheid. Zij zijn echter geen lid van het Hof en dus geen lid van de rechterlijke macht in de landen.

Caribisering van het Hof

Het beleid om meer leden van het Hof afkomstig te laten zijn uit het Caribische deel van het Koninkrijk zal worden voortgezet. Bij de instroom van rechterlijke ambtenaren in opleiding en de benoeming van leden zal hiermee terdege rekening worden gehouden.

Schorsing en ontslag

Rechters kunnen slechts op in de wet genoemde gronden worden geschorst en ontslagen. De voorgestelde regeling komt grotendeels overeen met de regeling in de huidige SWR en de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. Anders dan nu het geval is, kunnen ook rechters-plaatsvervanger in eerste aanleg voortaan alleen door de Hoge raad worden geschorst en ontslagen. Dit is een belangrijke waarborg voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Daar ook rechters-plaatsvervanger met rechtspraak zijn belast ligt het voor de hand voor hen dezelfde waarborgen rond schorsing en ontslag te creëren als voor de andere rechters.

Aanvankelijk was de gedachte nadere procedurele bepalingen over bijvoorbeeld het horen op te nemen in de algemene maatregel van rijksbestuur ex artikel 39. Mede naar aanleiding van het advies van de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad zijn deze regels bij nader inzien toch in de wet neergelegd. Artikel 117, derde lid, van de Grondwet dwingt daar overigens niet toe, omdat daar alleen is voorgescreven dat bij wet wordt bepaald in welke gevallen en door welk gerecht leden van de rechterlijke macht kunnen worden geschorst en ontslagen. Dit sluit niet dat op lager niveau nadere regels worden gesteld. In de artikelsgewijze toelichting wordt op deze procedurele bepalingen nader ingegaan. In beginsel besluit de Hoge Raad over schorsing of ontslag, tenzij ontslag bij koninklijk besluit niet op bezwaren kan stuiten. Dat is het geval indien geen enkel misverstand kan bestaan over de aanleiding van het ontslag. Daarom is op grond van artikel 30, eerste lid, ontslag bij koninklijk besluit alleen mogelijk vanwege het bereiken van de in de wet neergelegde leeftijd van vijftenzestig jaar en als betrokkene zelf om ontslag verzoekt. Het ontslag bij het bereiken van de leeftijd van vijftenzestig jaar geldt niet voor plaatsvervangend leden en rechters-plaatsvervanger in eerste aanleg omdat het wenselijk kan zijn ook oudere personen – bijvoorbeeld ex-leden van het Hof – af en toe in te zetten als plaatsvervanger. In afwijking van de SWR is ontslag bij koninklijk besluit niet meer mogelijk wegens het aanvaarden van een met het lidmaatschap van het Hof onverenigbare betrekking, verlies van het Nederlanderschap of zodanige ziekte dat men blijvend ongeschikt is de functie van rechter te vervullen. Reden hiervoor is dat het belangrijk is dat een onafhankelijk orgaan vaststelt dat van deze gevallen sprake is. Wel kan een (plaatsvervangend) lid dat wegens ziekte blijvend ongeschikt is voor de vervulling van zijn functie verzoeken om ontslag bij koninklijk besluit. Het is mogelijk bij algemene maatregel van rijksbestuur nadere regels te stellen aan de

ontslagprocedure, bijvoorbeeld een regeling omtrent het overleggen van een medische verklaring.

Evenals in de SWR wordt onderscheid gemaakt tussen gronden die moeten leiden tot ontslag en gronden die kunnen leiden tot ontslag. De gronden komen overeen met de huidige gronden. Zo is evenals nu is ook ontslag om disciplinaire redenen opgenomen, namelijk in artikel 32, onder c en d. Deze ontslaggronden zijn gelijk aan de huidige gronden in artikel 56, eerste lid, sub 3 en 4, SWR met dien verstande dat vanwege het schrappen van het verbod van het vervullen van een andere hoofdbetrekking de ontslaggrond die daarop betrekking heeft is vervallen. Rechtstreeks met deze ontslaggronden houdt verband de waarschuwingsbevoegdheid van de president, neergelegd in artikel 36 (thans artikel 27 ELRO).

Disciplinaire maatregelen

Evenals thans het geval is, zijn de sancties ten aanzien van leden en plaatsvervangend leden van het Hof beperkt tot de waarschuwing door de president en schorsing en ontslag door de Hoge Raad. Dit geldt ook voor leden van de rechterlijke macht in het Europese deel van Nederland. In hun advies van 18 januari 2008 over het wetsvoorstel wijzen de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad op hun brief van 10 oktober 2007 waarin zij een gedifferentieerd sanctiestelsel aanbevelen voor rechters. Er is vanaf gezien de totstandkoming van dit voorstel van rijkswet te belasten met een meer uitgewerkt stelsel van disciplinaire maatregelen dan thans is geregeld voor de leden van het Hof. De dringende aanleiding hiertoe ontbreekt. Wellicht kan op termijn worden overwogen om meer differentiatie in mogelijke disciplinaire maatregelen aan te brengen.

Overigens wordt opgemerkt dat voor elke disciplinaire maatregel dossiervorming onontbeerlijk is. Alleen al met het oog daarop dienen functionerings- en beoordelingsgesprekken te worden gevoerd. Overwogen wordt de verplichting deze gesprekken te voeren neer te leggen in de algemene maatregel van rijksbestuur die op grond van artikel 39 zal worden getroffen.

Rechtsbescherming tegen rechtspositionele besluiten

Artikel 37 regelt de mogelijkheid van beroep tegen rechtspositionele besluiten ten aanzien van de rechtsprekende en niet-rechtsprekende medewerkers van het Hof.

Het Hof is een gemeenschappelijke voorziening van de landen van het Koninkrijk en is bovenlandelijk vorm gegeven. Zowel de (plaatsvervangend) leden van het Hof en de rechters-plaatsvervanger in eerste aanleg als het niet-rechtsprekend personeel zullen worden aangesteld bij de rechtspersoon Hof en dus niet in dienst zijn van een van de landen. Wel zijn er verschillen in de wijze van aanstelling. Degenen die rechtspreken – leden en plaatsvervangende leden van het Hof en de rechters-plaatsvervanger in eerste aanleg – worden benoemd bij koninklijk besluit. De kern van hun rechtspositie wordt geregeld in deze wet (benoeming, schorsing en ontslag). De overige aspecten van de rechtspositie worden geregeld bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur. Hetzelfde geldt voor de directeur bedrijfsvoering, die deel zal uitmaken van het bestuur van het Hof. Rechterlijke ambtenaren in opleiding worden aangesteld door het bestuur van het Hof. Het bestuur is het bevoegd gezag van de rechterlijke ambtenaren in opleiding. Ook hun rechtspositie zal nader worden geregeld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. De gerechtsambte-

naren ten slotte worden aangesteld door de Beheerraad die ook bevoegd is hun rechtspositie te regelen.

Thans is het niet-rechtsprekend personeel in dienst van het land van standplaats. Zij zijn dus landsambtenaren op wie het materieel ambtenarenrecht en het ambtenarenprocesrecht van de Nederlandse Antillen of Aruba van toepassing is. Dit betekent dat in de Nederlandse Antillen en Aruba thans behandeling van rechtspositionele geschillen in eerste aanleg plaatsvindt door het gerecht in ambtenarenzaken dat bestaat uit een lid van het Hof. Hoger beroep is in beide landen thans mogelijk op de Raad van Beroep die bestaat uit de voorzitter van het Hof of zijn vervanger en twee leden van het Hof. Ook rechterlijke ambtenaren in opleiding zijn in dienst van Aruba of de Nederlandse Antillen, hun rechtspositie en de rechtsbescherming tegen rechtspositionele besluiten is geregeld in de Landsverordening materieel ambtenarenrecht en de Regeling ambtenarenrechtspraak van het desbetreffende land. Voor rechters ontbreekt thans een regeling van beroep tegen rechtspositionele besluiten van welke aard ook.

De aanstelling van het personeel bij het Hof in plaats van bij een van de landen, brengt met zich dat moet worden geregeld welke rechterlijke instantie bevoegd is kennis te nemen van rechtspositionele geschillen. Er is geen reden hierbij onderscheid te maken tussen rechtsprekend en niet-rechtsprekend personeel behalve voor zover het gaat om schorsing en ontslag van de leden en plaatsvervangend leden van het Hof vanwege de bijzondere procedure bij de Hoge Raad die daarvoor geldt.

Voorgesteld wordt de geschillen te laten behandelen door de Gerechten in eerste aanleg en het Hof. De rechtspositionele geschillen zijn bestuursrechtelijk van aard. In het gehele gebied waar het Hof rechtsmacht heeft, derhalve alle landen van het Koninkrijk en wat Nederland betreft op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, is altijd ten minste één lid van het Hof betrokken bij de afdoening van bestuursrechtelijke geschillen. De afdoening van bestuursrechtelijke zaken is immers ofwel opgedragen aan de rechterlijke macht, i.c. de Gerechten in eerste aanleg en het Hof, ofwel aan een bijzonder gerecht waar in ieder geval een lid van het Hof deel van uitmaakt (zie artikel 4 van het onderhavige voorstel). Ook thans is zoals hiervoor is uiteengezet de rechtspraak in ambtenarenzaken, ook als het medewerkers van het Hof betreft, in handen van leden van het Hof. Daartegen bestaan ook geen principiële bezwaren en een andere oplossing in de vorm van een bijzonder onafhankelijk gerecht waarin geen leden van het Hof zitting hebben zou onnodig zwaar zijn. Bovendien is het de vraag of het mogelijk zal zijn daarin bijzondere rechters te benoemen die voldoende thuis zijn in het bestuursrecht en kennis hebben van de samenleving waarin zij moeten rechtspreken. Wel is het belangrijk de schijn van belangenverstremgeling te vermijden, te meer nu ook in de mogelijkheid van beroep voor leden van het Hof zelf wordt voorzien. Een instrument daarvoor is het voorschrift dat in hoger beroep behandeling in een eenvoudige kamer is voorgeschreven waarin naast een lid van het Hof twee andere personen zitting hebben. Deze personen worden benoemd bij koninklijk besluit op voorstel van de vier betrokken ministers van Justitie. Het ligt voor de hand dat deze personen deskundigheid bezitten op het gebied van het ambtelijk rechtspositierecht. Voor de behandeling in eerste aanleg door het Gerecht in eerste aanleg zijn voor de samenstelling van het Gerecht geen bijzondere voorschriften gesteld. Het Gerecht behandelt de zaken in enkelvoudige kamer. Het bestuur kan er bij de toedeling van taken aan de (plaatsvervangend) leden zorg voor dragen dat de behandeling van een rechtspositioneel geschil van een Hofmedewerker wordt opgedragen aan een lid van het Hof dat niet is betrokken bij het conflict. Dit kan in praktijk bijvoorbeeld betekenen dat de zaak wordt toegewezen

aan een rechter die doorgaans rechtspreekt in een ander Gerecht in eerste aanleg dan het behandelende gerecht. Ook kan een plaatsvervangend lid worden aangewezen die minder is betrokken bij de dagelijkse gang van zaken van het Hof. Het kan wenselijk zijn de rechtspraak in eerste aanleg op te dragen aan een voormalig lid van het Hof met kennis van het bestuursprocesrecht en de samenlevingen van het Caribisch deel van het Koninkrijk. Een en ander hangt af van de precieze situatie.

De keuze van het Gerecht in eerste aanleg wordt bepaald door de woonplaats van belanghebbende. Indien belanghebbende niet in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of op Bonaire, Sint Eustatius of Saba woont, is het Gerecht in eerste aanleg van Curaçao bevoegd. Voor Curaçao is gekozen omdat dit het land van vestiging van het Hof is. Doorgaans zal belanghebbende overigens in één van de landen wonen omdat de regeling primair betrekking heeft op personeel van het Hof. De plaats van behandeling van het beroep bepaalt welke regels van procesrecht van toepassing zijn. Deze regels van procesrecht gelden dan eveneens in hoger beroep. Het Hof is bekend met deze regels en gewend ze toe te passen.

Evenmin als thans bestaat de mogelijkheid van beroep tegen besluiten van de Hoge Raad inzake schorsing en ontslag van rechters en de vorderingen daartoe van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. In dit opzicht is er geen verschil met leden van de rechterlijke macht in het Europese deel van Nederland.

6. De organisatie van het Hof

Het bestuur van het Hof

In belangrijke mate blijft de Hoforganisatie zoals zij thans is. Bij het Hof zijn werkzaam leden en plaatsvervangend leden, rechterlijke ambtenaren in opleiding en ondersteunend personeel, met de buitengriffier als nieuwe loot aan de stam. Het Hof wordt echter meer dan nu het geval is de baas in eigen huis. Het krijgt ten behoeve van de Hoforganisatie, inclusief de Gerechten in eerste aanleg een budget toegekend, dat het zelf beheert. Dit heeft gevolgen voor de interne organisatie van het Hof. Het Hof zal expertise moeten hebben op het gebied van financieel beheer en personeelsbeleid. Bovendien zal kennis van en ervaring met management, inclusief deskundigheid op het gebied van financiën en personeel, in de leiding van het Hof vertegenwoordigd moeten zijn. Het bestuur kan niet langer (formeel) door uitsluitend de president worden gevoerd. Ook nu al is het vrijwel onmogelijk voor een eenhoofdig presidentschap de hele hoforganisatie dagelijks aan te sturen. Dat zal na de staatkundige hervormingen waarbij het Hof voor vier landen gaat werken niet eenvoudiger worden. Voorgesteld wordt de president te laten bijstaan door een directeur bedrijfsvoering en een drietal vice-presidenten. Zij vormen samen het bestuur van het Hof. Dit voorstel komt overeen met meergenoemd advies van het Hof van februari 2005. Hoofdstuk 4 van dit voorstel van rijkswet regelt het bestuur.

De samenstelling van het bestuur is neergelegd in artikel 40. De president en de vice-presidenten zijn lid van het Hof. De directeur bedrijfsvoering heeft evenals het overige niet rechtsprekend personeel een aanstelling bij het Hof, maar wordt gezien zijn bijzondere positie benoemd bij koninklijk besluit.

Het is allereerst van belang dat de leden van het bestuur worden benoemd op basis van deskundigheid die nodig is voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden die aan het bestuur zijn opgedragen. In het zesde lid van artikel 40 is dit benoemingsvereiste vastgelegd. Tevens

is het gezien het bijzondere gegeven dat het Hof werkzaam is voor verscheidene landen belangrijk dat het bestuur van het Hof zichtbaar is in de landen waarbinnen het leeuwendeel van de werkzaamheden zal worden vervuld: Curaçao, Aruba en Sint Maarten. Vastgelegd is daarom dat in elk van die landen een vice-president moet wonen en werken. Het ligt voor de hand dat de vice-president een belangrijke rol speelt in de dagelijkse aansturing van de Hoforganisatie – inclusief het Gerecht in eerste aanleg – in het land waar hij woont en werkt. Eerder werd al opgemerkt dat de vice-president met standplaats Curaçao respectievelijk Sint Maarten belast kan worden met de aansturing van de gerechtelijke organisatie op Bonaire respectievelijk Saba en Sint Eustatius.

Benoeming en ontslag bestuursleden

De leden van het bestuur worden als zodanig benoemd bij koninklijk besluit voor een periode van vijf jaar. Herbenoeming is mogelijk. Voor de benoeming van bestuursleden geldt dezelfde procedure als bij de benoeming tot lid: de Hofvergadering doet een aanbeveling, waarna de vier Ministers van Justitie een gezamenlijk voorstel voor een voordracht doen (artikel 40, vijfde lid, en artikel 23). Het is uiteraard mogelijk in één besluit iemand te benoemen tot lid van het Hof en tevens tot bestuurslid. De directeur bedrijfsvoering wordt anders dan het overige niet-rechtsprekende personeel dus niet benoemd door de Beheerraad maar bij koninklijk besluit. Benoeming door de Beheerraad zou ook minder passend zijn gezien de relatie tussen het bestuur en de Beheerraad. Wel wordt over de benoeming van de directeur bedrijfsvoering de Beheerraad gehoord vanwege de bijzondere verantwoordelijkheid van de directeur bedrijfsvoering voor de bedrijfsvoering en de verantwoordelijkheid van de Beheerraad voor het toezicht daarop.

Indien de president of een vice-president door de Hoge Raad als rechter wordt ontslagen of geschorst is hij van rechtswege ontslagen of geschorst als bestuurslid (artikel 41). Het is mogelijk dat de president of vice-president wil worden ontslagen als lid van het bestuur maar wil blijven functioneren als lid van het Hof. Het is ook mogelijk dat er redenen zijn de president of een vice-president te ontslaan vanwege gebleken ongeschiktheid voor de functie, terwijl er geen reden is voor ontslag als rechter. Hiervoor bieden het tweede en derde lid van artikel 41 een grondslag.

Taken en bevoegdheden van het bestuur

In het voorstel is het bestuur van het Hof belast met de algemene leiding, de organisatie en de bedrijfsvoering van het Hof en de Gerechten in eerste aanleg. Artikel 46, eerste lid, somt enkele bijzondere taken van het bestuur op die nader invulling geven aan deze algemene taakomschrijving. Het betreft:

- de zorg voor de kwaliteit en de organisatorische werkwijze van het Hof en de Gerechten in eerste aanleg;
- de zorg voor de automatisering, bestuurlijke informatievoorziening, de huisvesting, de beveiliging en andere materiële voorzieningen bij het Hof;
- de verdeling van werkzaamheden onder de rechters, met inbegrip van de samenstelling van enkelvoudige en meervoudige kamers;
- het voeren van overleg met de Beheerraad over het voorbereiden en ontwerpen van de begroting en het jaarverslag en over de aanstelling van gerechtsambtenaren en buitengriffiers.

Elders geregelde taken van het bestuur zijn:

- het mede zorgdragen voor een griffie (artikel 22, eerste lid)

- het opdragen van griffierswerkzaamheden en het oproepen van buitengriffiers (artikel 22, vierde en vijfde lid)
- het opdragen van werkzaamheden aan rechters (artikel 12, derde lid, en 18, derde lid)
- het opstellen van de aanbeveling voor benoeming van nieuwe leden en plaatsvervangend leden en van rechters-plaatsvervanger (artikelen 23 en 25)
- aanstelling van rechterlijke ambtenaren in opleiding (artikel 46)
- het verstrekken van inlichtingen aan de regeringen van de landen (artikel 47)
- de vaststelling van een jaarplan en jaarverslag (artikel 48)
- het doen van een voorstel voor aanstelling van niet-rechtsprekend personeel (artikel 54).

Hieruit volgt dat alle dagelijkse beheer inclusief de verdeling van taken over rechters en gerechten en de aansturing van het niet-rechtsprekend personeel, in handen is van het bestuur van Hof. Ook draagt het bestuur op grond van artikel 45, tweede lid, zorg voor de bevordering van de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing. Voorts houdt het bestuur toezicht op de geregelde afdoening van rechtsgedingen (artikel 45, derde lid)

Het bestuur van het Hof kan aan ieder die bij het Hof of de Gerechten werkzaam is algemene en bijzondere aanwijzingen geven. Deze mogelijkheid is echter beperkt tot de beheersmatige taken van het bestuur. Zo kunnen de aanwijzingen geen betrekking hebben op de taak zorg te dragen voor de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing. Verder is in artikel 45, vierde lid, vastgelegd dat het Hof bij het geven van aanwijzingen niet treedt in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van of de beslissing in een zaak of in categorieën van zaken. Het is dus nadrukkelijk niet de bedoeling de onafhankelijkheid van individuele rechters om tot een eigen oordeel te komen aan te tasten. Dit sluit overigens niet uit dat de rechters afspraken maken over de behandeling en beoordeling van zaken.

De Hofvergadering

Naast het bestuur fungeert ook de Hofvergadering. Hiervan maken alle leden van het Hof deel uit (artikel 16). De Hofvergadering zal vooral zaken bespreken die tot het rechterlijk domein behoren. De vergadering speelt ook een belangrijke rol bij de benoeming van nieuwe (plaatsvervangend) leden van het Hof en de leden van het bestuur. De vergadering maakt immers de aanbevelingen op.

Rechtspersoonlijkheid Hof

In het voorstel is opgenomen dat het Hof rechtspersoon is (artikel 15, tweede lid). Dat is in de eerste plaats wenselijk in verband met het dagelijks beheer van de rechterlijke organisatie. Het Hof ontvangt zijn budget van vier verschillende landen. Hierop wordt ingegaan in paragraaf 9 van deze memorie. Het is niet doenlijk van elke uitgave te bepalen ten laste van welk land die komt en de uitgave dan namens dat land of de staat te doen. Als rechtspersoon kan het Hof op eigen naam overeenkomsten aangaan, uiteraard binnen het budget dat door de landen ter beschikking is gesteld. Bovendien biedt het verlenen van rechtspersoonlijkheid aan het Hof de mogelijkheid rechters en niet-rechtsprekend personeel aan te stellen bij de rechtspersoon in plaats van bij één van de landen of bij het land van de standplaats. Het Hof is een publiekrechtelijke rechtspersoon in alle landen van het koninkrijk.

7. De Beheerraad

De Ministers van Justitie van de vier landen zijn in gezamenlijkheid verantwoordelijk voor de randvoorwaarden waaronder de onafhankelijke rechterlijke macht kan functioneren. De rechterlijke macht is voor zijn budget aangewezen op de wetgever van de vier landen. Over de hoogte van het ter beschikking te stellen budget zal in overleg moeten worden getreden met de vier ministers van Justitie. In theorie bestaat bij overleg over beheerszaken tussen Hof en Ministers de mogelijkheid van oneigenlijke inmenging in de rechtspraak. Daarom is de instelling van een orgaan zonder rechtsprekende taken dat kan functioneren als liaison tussen Hof en ministers wenselijk. Naast dit meer principiële argument, is er ook een praktisch argument voor de instelling van een orgaan dat bemiddelt tussen rechterlijke macht en bestuur. Het is niet doelmatig dat het Hof in onderhandeling gaat met vier Ministers van Justitie over de benodigde omvang van het ondersteunend apparaat en het aantal rechters. Hoofdstuk 5 van het voorstel regelt daarom de instelling van een Beheerraad die deze taak van het Hof overneemt. De instelling van de Beheerraad is afgesproken bij de Slotverklaring en sluit aan bij ideeën in meergenoemd advies van Hof van februari 2005. Tot op zekere hoogte is de positie van de Beheerraad vergelijkbaar met die van de Nederlandse Raad voor de rechtspraak. Zij verschilt daarvan echter ook op belangrijke punten. De Beheerraad moet gaan functioneren in een andere omgeving en ten behoeve van slechts één Hof.

Taken van de Beheerraad

De taken van de Beheerraad liggen op het beheersmatige vlak. De Beheerraad zal een rol gaan spelen bij de voorbereiding en uitvoering van de begroting van de rechterlijke macht. De raad heeft verder een taak bij het toezicht op de uitvoering van de begroting door het Hof. Het is de Beheerraad die over het beheer bij het Hof verantwoording aflegt aan de ministers. Daarnaast stelt de Beheerraad het ondersteunend personeel bij het Hof aan.

De Beheerraad ontnemt het Hof aldus de last van overleg en onderhandelingen met de vier ministers van Justitie over de begroting en over de uitbetaling van het budget dat aan het Hof is toegekend in de goedgekeurde begrotingen van de landen en in de rijksbegroting.

Het dagelijkse beheer en de dagelijkse bedrijfsvoering zijn als gezegd in handen van het bestuur van het Hof. De Beheerraad heeft een overkoepelende en toezichthoudende bevoegdheid en legt verantwoordelijkheid af aan de vier ministers. De Beheerraad heeft op grond van de artikelen 53, 54 en 56 de volgende taken:

- de voorbereiding van een ontwerp-begroting van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, op basis van een voorstel van het bestuur van het Hof;
- het toezicht op de uitvoering van de begroting door het Hof;
- het toezicht op de bedrijfsvoering bij het Hof;
- het afleggen van verantwoording aan de Ministers van Justitie over het beheer van de rechterlijke macht en de wijze waarop de begroting is uitgevoerd;
- aanstelling en ontslag van gerechtsambtenaren en buitengriffiers op voorstel van het Hofbestuur alsmede de uitoefening van overige bevoegdheden die voortvloeien uit de hoedanigheid van bevoegd gezag.

Relatie Beheerraad en Hof

De Beheerraad heeft een belangrijk maar relatief gering takenpakket. De taken van de Beheerraad zijn in hoofdstuk 5 van het voorstel limitatief opgesomd. Het Hof is in beginsel zelf verantwoordelijk voor de eigen organisatie en de dagelijkse gang van zaken (inclusief die van de Gerechten in eerste aanleg). De Beheerraad heeft maar met één organisatorische eenheid te maken (het Hof) en niet zoals bijvoorbeeld de Nederlandse Raad voor de Rechtspraak met tal van zelfstandige gerechten. Ook strekken de taken van de Beheerraad zich niet uit tot de bevordering van de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing binnen het Hof en de Gerechten en de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van of de beslissing in een zaak of in categorieën van zaken. Gezien het bescheiden takenpakket van de Beheerraad is het voornemen is dan ook zeer beslist niet de Raad op te tuigen tot een orgaan dat permanent zitting heeft en beschikt over een omvangrijk secretariaat. Het dagelijkse bedrijf is in handen van het Hof dat op zichzelf genomen een overzichtelijke organisatie is waarbij een zware overkoepelende structuur volstrekt misplaatst zou zijn.

De Beheerraad zal zijn – naar omvang bescheiden – taken in overleg met het Hof uitvoeren. Deze relatie tussen Hof en Beheerraad is ook vastgelegd in het voorstel. Zo bepaalt het artikel over de voorbereiding van de begroting (artikel 56) expliciet dat de Beheerraad de ontwerpbegroting voor het Hof maakt op basis van een voorstel van het Hof en dit voorstel pas na overleg met het Hof aan de ministers aanbiedt. Aanstelling van niet-rechtsprekend personeel doet de raad op basis van een voorstel van het Hof.

In organisatorische zin is de Beheerraad ondergebracht bij de rechtspersoon Hof. De onafhankelijke positie van de Beheerraad en zijn precieze relatie tot het bestuur van het Hof en de Ministers van Justitie is vastgelegd in deze wet. Het is niet ongebruikelijk dat binnen een rechtspersoon een ten opzichte van het bestuur onafhankelijk orgaan functioneert.

Samenstelling Beheerraad

De Beheerraad heeft vier leden. De Ministers van Justitie doen een voorstel voor benoeming. Zij worden benoemd bij koninklijk besluit. De Beheerraad en het bestuur van het Hof worden gehoord alvorens de voordracht wordt gedaan. De leden van de Beheerraad vertegenwoordigen nadrukkelijk niet één van de betrokken landen. Benoeming geschiedt op grond van deskundigheid die nodig is voor een behoorlijke uitoefening van de taken van de Beheerraad en op grond van maatschappelijke kennis en ervaring (artikel 50, derde lid). Gezien de taken van de raad kan worden gedacht aan sociaal-economische deskundigheid of ervaring binnen de rechterlijke macht. Het is belangrijk dat een lid van de Beheerraad geen functies vervult die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van het lidmaatschap of handhaving van de onafhankelijkheid van het lid of van het vertrouwen daarin. Daarom bevat de wet een reeks van functies die onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van de Beheerraad. Het betreft functies binnen of dichtbij het bestuur, het parlement en de rechterlijke macht.

De leden worden benoemd voor een periode van vijf jaar. Deze periode is lang genoeg om enige continuïteit te garanderen en kort genoeg om te voorkomen dat de raad verwordt tot een statische instelling. Herbenoeming van de leden is mogelijk.

De voorzitter wordt als zodanig bij koninklijk besluit benoemd. Hij is één van de vier leden van de Beheerraad. De leden zelf doen een voorstel voor benoeming van een voorzitter. Het is mogelijk dat een persoon in één besluit tot voorzitter tevens lid wordt benoemd.

De ondersteuning van de Beheerraad kan plaatsvinden door gerechtsambtenaren of ambtenaren van de landen. Een permanente fulltime beschikbare ondersteuning zal gelet op het takenpakket van de Beheerraad niet nodig zijn. Bepaald is dat gerechtsambtenaren en ambtenaren van de landen werkzaamheden ten behoeve van de Beheerraad kunnen verrichten. Zij zijn voor die werkzaamheden uitsluitend verantwoording aan de Beheerraad schuldig.

Relatie Beheerraad en ministers

Thans zijn de Ministers van Justitie van Aruba en de Nederlandse Antillen volledig verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van het Hof (en de Gerechten). Mede als gevolg van de instelling van de Beheerraad zijn de ministers wat betreft de bedrijfsvoering bij het Hof uitsluitend belast met het houden van toezicht op de Beheerraad. De ministers nemen bijvoorbeeld niet meer zelf beslissingen over de aanstelling van ondersteunend personeel en doen niet meer zelf de uitgaven die voortvloeien uit het beheer van de begroting van het Hof. Indien de Beheerraad niet of niet naar behoren functioneert, is het zaak dat de ministers ingrijpen door de Beheerraad daarop aan te spreken en in het uiterste geval door één of meer leden voor te dragen voor schorsing of ontslag.

De Beheerraad heeft op grond van artikel 57 de verplichting de Ministers van Justitie op eigen initiatief alle informatie te verstrekken die de ministers nodig hebben om hun verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken. De belangrijkste stukken zijn wat dat betreft het jaarverslag dat onder meer een jaarrekening omvat. Expliciet is voorgeschreven dat de Beheerraad het jaarverslag verstrekt aan de Ministers van Justitie. Zij lichten hierover de rijksministerraad in. Tevens kunnen zij deze stukken gebruiken om verantwoording af te leggen over het beheer van de begroting aan hun parlement.

8. Het niet-rechtsprekend personeel

Het Hof en de Gerechten kunnen vanzelfsprekend niet functioneren zonder een goed ondersteunend ambtelijk apparaat. De gezamenlijke diensten die het Hof en de Gerechten ondersteunen worden aangeduid als griffie. In paragraaf 3 van het algemeen deel van deze memorie is reeds ingegaan op de structuur van één griffie voor Hof en Gerechten ondergebracht in vier griffiekantoren in de vier landen.

Beheerraad bevoegd gezag, dagelijkse leiding door bestuur

Thans wordt het niet-rechtsprekend personeel aangesteld door de Minister van Justitie van Aruba of van de Nederlandse Antillen, waarbij eerstgenoemde beslist over personeel dat in Aruba en laatstgenoemde over personeel dat in de Nederlandse Antillen werkzaam is. Voortzetting van deze constructie zou onder de nieuwe verhoudingen betekenen dat vier ministers worden ingeschakeld voor de aanstelling van ondersteunend personeel. Dat is alleen al om praktische redenen niet wenselijk.

In overeenstemming met de slotverklaring regelt het voorstel daarom in artikel 53, aanhef en onder e, dat de Beheerraad de gerechtsambtenaren aanstelt en ontslaat. Deze taak past bij de beheersmatige taken van de Beheerraad, zoals het bevoegd gezag over het personeel en beheersmatige taken nu worden gecombineerd door de Ministers van Justitie. De

Beheerraad is ook verantwoordelijk voor regeling van de rechtspositie van de gerechtsambtenaren, zoals eveneens is afgesproken in de slotverklaring. Wel dient deze regeling te worden goedgekeurd door de ministers van Justitie. Het is zonder meer de bedoeling dat de rechtspositie – inclusief salariëring – van het ondersteunend personeel zoveel mogelijk overeenkomt met de rechtspositie van landsambtenaren in Curaçao, Aruba en Sint Maarten en die van eilandsambtenaren op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De Beheerraad is dus het bevoegd gezag van het ondersteunend personeel in die zin dat de Raad het niet-rechtsprekend personeel aanstelt, schorst en ontslaat en hun rechtspositie regelt. Rechtstreekse betrokkenheid en invloed van het bestuur van het Hof op aanstelling van en disciplinair optreden jegens het niet-rechtsprekend personeel is gegarandeerd doordat steeds een voorstel van het Hof nodig is. Overigens kan de Beheerraad desgewenst een ruim mandaat geven aan het bestuur van het Hof voor de aanstelling van personeel. Het ligt zelfs voor de hand dat de Beheerraad dat zal doen omdat het gezien de geringe omvang van zijn taken geen permanent zittend orgaan zal zijn. De regeling van de rechtspositie kan in dit mandaat voorzien.

De dagelijkse leiding van het niet-rechtsprekend personeel is in handen van het bestuur Hof. Het bestuur kan hun op grond van artikel 45, vierde lid, algemene en bijzondere aanwijzingen geven.

Het bestuur van het Hof is op grond van artikel 46 het bevoegde gezag van de rechterlijke ambtenaren in opleiding. Zij zijn te onderscheiden van het overige niet-rechtsprekende personeel. Het is immers uitdrukkelijk de bedoeling hen op te leiden tot rechter en op termijn tot rechter te benoemen. Niet zelden worden zij gedurende hun opleidingstraject reeds benoemd tot plaatsvervangend lid van het Hof.

9. Bekostiging

Hoofdstuk 6 regelt de bekostiging van het Hof, inclusief de Gerechten in eerste aanleg en de Beheerraad (verder in deze paragraaf kortheidshalve aangeduid als rechterlijke organisatie).

Uitgangspunt is dat ieder land zijn deel van de kosten van de rechterlijke organisatie draagt. Dit is neergelegd in artikel 55. Dat deel bestaat in beginsel uit de kosten van de in het land aanwezige Hoforganisatie inclusief het Gerecht in eerste aanleg en een deel van de overheadkosten alsmede een deel van de kosten van de Beheerraad. In een algemene maatregel van rijksbestuur wordt een verdeelsleutel vastgelegd. Rekening zal worden gehouden met eventuele werkzaamheden die vanaf Curaçao respectievelijk Maarten op Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden verricht.

Regels over de grondslag van bekostiging

Meer nog dan indien de kosten van een organisatie door één land worden gedragen is het van belang regels vast te stellen die de basis vormen voor de bekostiging van de rechterlijke organisatie. Het wetvoorstel bepaalt daarom dat dit bij algemene maatregel van bestuur gebeurt. Gedacht kan worden aan een werklastmetingssysteem met behulp waarvan kan worden uitgerekend hoeveel zaken het Hof en de Gerechten voor het ter beschikking te stellen budget kunnen afhandelen. Ook kan worden gedacht aan een aparte grondslag voor gerechtskosten. Dit zijn de kosten die de rechtsprekende macht maakt voor voorzieningen in verband met een zorgvuldige procesgang (het oproepen van getuigen, het inschakelen

van tolken, het houden van een descente enz.). Tevens kan rekening worden gehouden met extra taken die de onderscheiden landen aan leden van de rechterlijke macht hebben opgedragen. Voordeel van het opnemen van deze grondslagen in een algemene maatregel van rijksbestuur en niet in deze wet is tweeeërlei. Enerzijds wordt voorkomen dat dit voorstel wordt belast met technische bepalingen en anderzijds is het voorstelbaar dat van tijd tot tijd op basis van ervaringen in de praktijk behoefte bestaat aan het bijstellen van de criteria.

Procedure tot vaststelling van de begroting

Bij het opstellen van een ontwerpbegroting – in wezen een gemotiveerde wens voor een bepaald bedrag voor de rechterlijke organisatie in het volgende jaar – is het bestuur van het Hof leidend. Het bestuur beschikt immers over alle gegevens die nodig zijn voor het maken van een ontwerp. Het is minder wenselijk dat het Hof zelf op basis van een ontwerp in overleg treedt met de ministers zoals reeds eerder is uiteengezet. Dat is daarom een taak van de Beheerraad. Artikel 56 bepaalt dat de Beheerraad een ontwerpbegroting zendt aan de ministers van Justitie maar wel op basis van het voorstel van het Hof. Over het ontwerp treedt de Beheerraad in overleg met het bestuur van het Hof. Doorgaans zullen Hof en Beheerraad in onderling overleg overeenstemming bereiken en zal het overleg tussen Beheerraad en Hofbestuur plaatsvinden voorafgaand aan indiening van het voorstel van het Hofbestuur. Indien het bestuur van het Hof en de Beheerraad het niet eens kunnen worden, dan geeft de Beheerraad in zijn ontwerp aan dat en waarom hij is afgeweken van het voorstel van het Hof.

De Beheerraad zendt de ontwerpbegroting aan de ministers van Justitie. In praktijk zal de Beheerraad voorafgaand aan toezending in overleg treden met de ministers. Omdat de kosten door de deelnemende landen gezamenlijk worden gedragen dienen de ministers samen vast te stellen welk totale bedrag naar hun opvatting aan de rechterlijke organisatie moet worden toegekend. Artikel 57 bepaalt dat in gezamenlijk overleg de hoogte wordt vastgesteld van het bedrag dat elk van de ministers op zijn begroting zal opnemen, hetgeen tevens impliceert dat zij samen vaststellen welk bedrag in totaal zal worden uitgetrokken voor de rechterlijke organisatie. Zij informeren hierover de rijksministerraad die, zoals afgesproken in de Slotverklaring, ook betrokken is bij de rekening en verantwoording van de besteding van de gelden voor de rechterlijke organisatie. Het spreekt voor zich dat de begroting van de onderscheiden ministers moet worden goedgekeurd door het parlement van het desbetreffende land.

De ministers zijn zelf verantwoordelijk voor hun landsdeel van de begroting van de rechterlijke organisatie. Zij kunnen dan ook besluiten af te wijken van het voorstel van de Beheerraad. Indien ze dat voornemens zijn dan zullen ze daarover overleg voeren met de Beheerraad. Algemeen wordt aanvaard dat burgers recht hebben op een eerlijke behandeling van hun zaak door een onpartijdig gerecht binnen een redelijke termijn. De begrotingswetgevers van de samenwerkende landen zullen voldoende middelen ter beschikking moeten stellen om dit op een passende wijze te realiseren. Tussen een land en het Hof kunnen afspraken worden gemaakt over de diensten die het land mag verwachten voor het beschikbaar gestelde budget. De inkomsten van de rechtspersoon Hof bestaan uit de bijdragen van de vier landen ten behoeve van de gerechten en de Beheerraad.

Kosten voor Nederlandse rechters bij het Hof

Hoofdstuk 6 ziet niet op extra kosten die zijn gemoeid met de aanstelling van Nederlandse rechters bij het Hof die tijdelijk voor het Hof werkzaam zijn. Een deel van die kosten wordt nu gedragen door Nederland en bekostigd uit hoofdstuk IV van de rijksbegroting. De verantwoordelijkheid daarvoor berust bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hierover voert hij overleg met de Nederlandse Minister van Justitie.

Planning en control

Ook de onafhankelijke rechterlijke macht moet de wijze waarop het aan hem toegekende budget is besteed kunnen verantwoorden. Dat kan het best als de resultaten worden getoetst aan plannen die zijn gemaakt op basis van het totale budget dat de ministers van Justitie in hun begrotingsvoorstel hebben opgenomen. Artikel 48 bepaalt daarom dat het bestuur van het Hof een jaarplan maakt waarin is aangegeven welke maatregelen worden genomen ter uitvoering van de taken van het Hof die zijn genoemd in artikel 45. Deze taken betreffen de bedrijfsvoering bij het Hof, inclusief de Gerechten in eerste aanleg.

Achteraf rapporteert het bestuur van het Hof in hoeverre de planning daadwerkelijk is gerealiseerd. Dit doet het Hof jaarlijks door middel van een verslag dat een jaarrekening bevat en het jaarverslag. In de jaarrekening wordt rekening en verantwoording afgelegd van het financiële beheer over het voorgaande begrotingsjaar. In het jaarverslag wordt uiteengezet hoe de werkzaamheden ten behoeve waarvan het budget ten laste van de begrotingen van de vier betrokken landen is verleend, zijn uitgevoerd.

De jaarrekening moet worden goedgekeurd door de Beheerraad. De Beheerraad zal op basis van de jaarstukken moeten toetsen of het Hof aan de voorwaarden heeft voldaan. De Beheerraad dient zich verre te houden van de uitoefening van de rechterlijke functie. De raad kijkt uitsluitend naar de omvang van de toegewezen middelen en de resultaten die daarmee zijn geboekt.

Het afleggen van de rekening en verantwoording aan de ministers vindt eveneens plaats door de Beheerraad. De Beheerraad is verantwoordelijk voor de uiteindelijke jaarrekening en het jaarverslag en de aanwijzing van een accountant die over de jaarrekening een verklaring aflegt. Het jaarverslag wordt gerelateerd aan het jaarplan. De ministers kunnen aldus eenvoudig vaststellen welke resultaten zijn gehaald tegen welke kosten en hoe een en ander zich verhoudt tot de beoogde resultaten. Dit zal een rol spelen bij de vaststelling van het budget voor een later jaar.

10. Evaluatie en wijziging van deze wet

In de slotverklaring is afgesproken dat de nieuwe staatkundige structuur vijf jaar na haar inwerkingtreding zal worden geëvalueerd. Deze rijkswet hangt direct samen met die nieuwe structuur. Voorzien is daarom in een evaluatiebepaling. Bij de evaluatie worden de parlementen van de vier landen betrokken.

De evaluatie kan aanleiding geven tot wijziging van de rijkswet. Dan moet ook bezien worden of de grondslagen van deze wet dezelfde moeten blijven. Wijziging of intrekking van deze rijkswet gebeurt op dezelfde wijze als de totstandkoming van deze rijkswet. Dat wil zeggen dat de regeringen van de landen voor welke artikel 38, tweede lid, van het Statuut de grondslag van deze rijkswet is, over een wijziging consensus moeten bereiken

en dat die consensus moet blijven bestaan gedurende de behandeling van het voorstel. Die wijziging of intrekking wordt neergelegd in een voorstel tot wijziging van deze rijkswet en via de rijksministerraad aan de Raad van State voor het Koninkrijk voor advies voorgelegd, waarna het kan worden ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Onderhavig voorstel stelt gemeenschappelijke organen in (het Gemeenschappelijk Hof en de Beheerraad) en regelt de taken en bevoegdheden van die gemeenschappelijke organen. Dit voorstel biedt niet de mogelijkheid de samenwerking eenzijdig te beëindigen. Het betreft hier de voor elke democratische rechtstaat vitale taak van rechtspraak. De geringe omvang van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk is aanleiding de rechtspraak gemeenschappelijk te regelen. Aan de afspraken in de slotverklaring ligt daarom de gedachte van duurzame samenwerking ten grondslag. Indien één van de landen het samenwerkingsverband zou beëindigen, is op geen enkele wijze verzekerd dat dat land of de andere partners in staat zullen zijn de rechtspraak naar behoren te laten functioneren. Mede gelet op het beperkte aantal deelnemers in het samenwerkingsverband zijn bovendien de gevolgen voor de overblijvende deelnemers en degenen die werkzaam zijn bij de gemeenschappelijke instellingen niet te overzien indien één van de deelnemers het samenwerkingsverband eenzijdig beëindigt. Mocht op termijn blijken dat het gewenst is de rechtspraak op andere wijze te organiseren dan moet dat in goed overleg en zo mogelijk in onderlinge overeenstemming gebeuren onder de garantie van behoorlijke rechtspraak in alle betrokken landen.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

Dit artikel bepaalt uit welke gerechten de rechterlijke macht in het Caribische deel van het Koninkrijk is samengesteld. Deze omschrijving laat onverlet dat ook colleges die niet behoren tot de rechterlijke macht in dit deel van het Koninkrijk, een rechtsprekende taak kunnen hebben. Op grond van de Cassatieregeling voor de Nederlandse Antillen en Aruba is de Hoge Raad der Nederlanden cassatierechter in genoemde landen en na de voorgenomen wijziging van het Statuut zal dit ook voor Curaçao en Sint Maarten het geval zijn.¹

Het tweede lid verbiedt het bestuur expliciet de rechter instructies te geven. De bepaling is overgenomen uit de SWR. Ook zonder deze bepaling zou dit verbod bestaan. Het vloeit voort uit de staatsrechtelijke verhoudingen tussen bestuur en rechterlijke macht.

Artikel 3

Deze bepaling komt overeen met artikel 40 SWR. De landen hechten eraan deze bepaling te handhaven. Op geen enkele wijze is bedoeld afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ten opzichte van de regeringen.

Artikel 4

Inhoudelijk komt deze bepaling in belangrijke mate overeen met artikel 42 SWR. Uit het eerste en tweede lid vloeit voort dat de gewone rechter kennis neemt van alle burgerlijke en strafzaken (thans artikel 42, eerste en tweede lid, SWR). De berechting van bestuursrechtelijke geschillen is in handen van de gewone rechter, tenzij bij wet of landsverordening een bijzonder rechtcollege is aangewezen. Hierop is in de paragrafen 3 en 4 van het algemeen deel van deze toelichting reeds ingegaan.

¹ De Cassatieregeling is gebaseerd op artikel 23, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk.

Artikel 5

Het eerste en derde lid van dit artikel regelen dat terechtzittingen in het openbaar plaatsvinden en dat uitspraken in het openbaar en gemotiveerd worden gedaan. Dit is thans geregeld in artikel 43 SWR. Openbaarheid is een belangrijk beginsel voor de rechtspraak. Het belang daarvan is vooral gelegen in de mogelijkheid van publieke controle op de rechtspraak. Desalniettemin kan het onder omstandigheden in incidentele gevallen wenselijk zijn een zitting geheel of gedeeltelijk achter gesloten deuren te houden. Het tweede lid biedt hiervoor een basis. Of er in een concreet geval sprake is van een beperkingsgrond, moet worden vastgesteld naar aanleiding van hetgeen hierover tijdens de zitting naar voren wordt gebracht. De rechter dient een beslissing om de zitting met gesloten deuren te houden te motiveren en moet ervoor zorgen dat de motivering wordt opgenomen in het proces-verbaal van de zitting. De mogelijkheid van beperking bij landsverordening of wet zoals neergelegd in het eerste lid (vergelijk artikel 43 SWR) is begrensd door artikel 6 EVRM.

Het derde lid bepaalt evenals artikel 43, derde lid, SWR (en artikel 14 Grondwet) ongeclausuleerd dat uitspraken in het openbaar plaatsvinden. Aanvaard is dat in civiele en bestuursrechtelijke zaken niet alle beslissingen daadwerkelijk in een openbare zitting worden uitgesproken. Voldoende is dat de uitspraken op de datum waarop zij geacht worden te zijn uitgesproken beschikbaar zijn.

Het vierde lid bepaalt dat uitspraken op straffe van nietigheid worden gedaan met het bij wet of landsverordening bepaalde aantal rechters. Het onderhavige voorstel is zelf ook een wet die behandeling door een bepaald aantal rechters voorschrijft (artikel 12, tweede lid). Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in artikel 20 ELRO. Op grond van het vijfde lid moeten beslissingen zijn genomen met het voorgeschreven aantal leken-leden. Deze bepaling hangt samen met de mogelijkheid dat wet of landsverordening voorschrijven dat het Gerecht in eerste aanleg of het Hof beslissen bij meervoudige kamer waarin ook leken-leden zitting hebben (artikel 11, vierde lid en 18, derde lid, thans artikel 2 ELRO).

Dit artikel biedt de mogelijkheid tot nadere regeling bij wet of landsverordening. Ook andere artikelen bevatten deze mogelijkheid. Dit biedt ruimte aan de betrokken landen te voorzien in eigen regelingen die onderling kunnen afwijken. Wetten van Nederland en landsverordeningen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten strekken zich uiteraard niet verder uit dan het eigen land.

Artikel 6

Het verbod zich in te laten met partijen moet voorkomen dat de schijn van partijdigheid wordt gewekt. Dit is thans geregeld in artikel 32 ELRO.

Artikel 7

Dit artikel bevat een verplichting tot onderlinge rechtshulp, nu opgenomen in artikel 35 ELRO. De verplichting richt zich ook tot Nederlandse rechterlijke colleges.

Artikel 8

Dit artikel stelt buiten twijfel welke functionarissen bij het Hof met rechtspraak zijn belast.

Artikel 9

Deze bepaling regelt de taal in het rechtsverkeer in aansluiting bij de huidige praktijk. Deze komt er kort gezegd op neer dat uitspraken in het Nederlands worden gedaan en overigens het gebruik van het Papiaments, Engels en Nederlands is toegestaan. Redenen voor het voorschrift dat uitspraken in het Nederlands zijn is in de eerste plaats dat de regelgeving waarop de uitspraken zijn gebaseerd in het Nederlands is gesteld en in de tweede plaats het optreden van de Hoge Raad der Nederlanden als cassatierechter. Dit laat onverlet dat elk van de landen de mogelijkheid kan bieden dat een vertaling van de uitspraak beschikbaar wordt gesteld. De kosten daarvan worden dan uiteraard door dat land gedragen. In praktijk zal evenals nu het geval is voor het gebruik van het Nederlands, Engels en Papiaments ter terechtzitting vaak gebruik van tolken moeten worden gemaakt.

Artikel 10

Het voorgestelde artikel 10 regelt de instelling van de Gerechten in eerste aanleg in elk van de landen. In het algemeen deel van deze toelichting is hierop al uitvoerig ingegaan. Thans is de instelling van de Gerechten in eerste aanleg geregeld in artikel 7 ELRO.

Uitgangspunt is dat de Gerechten in eerste aanleg van de onderscheiden landen zitting houden in het eigen land. Het derde lid biedt echter de mogelijkheid dat het bestuur beslist dat een Gerecht in eerste aanleg zitting houdt in een van de andere landen. In § 3 van het algemeen deel van deze toelichting zijn omstandigheden geschetst die aanleiding kunnen geven deze bevoegdheid te gebruiken.

Het vierde lid regelt de personele unie tussen leden van Hof en de Gerechten in eerste aanleg zoals ook nu bestaat (artikel 8 ELRO). Deze unie is op voorstel van het Hof uitgebreid tot de plaatsvervangend leden. Thans biedt de ELRO de mogelijkheid dat het Hof plaatsvervangend leden aanwijst als rechter in eerste aanleg. In praktijk zal er geen verschil zijn tussen de voorgestelde en de huidige situatie omdat het bestuur van het Hof zaken toedeelt aan rechters, ook in eerste aanleg en dus steeds kan bezien of een plaatsvervangend lid van het Hof hiervoor in aanmerking komt.

Het vierde lid biedt tevens de mogelijkheid rechterlijke werkzaamheden op te dragen aan rechters-plaatsvervanger in eerste aanleg bij de Gerechten in eerste aanleg. Deze mogelijkheid is thans geregeld in artikel 8, derde lid, ELRO.

Artikel 11

De toedeling van bevoegdheden aan de Gerechten in eerste aanleg in het eerste en derde lid, komt overeen met de huidige competentietoedeling in de artikelen 10 en 12 ELRO met dien verstande dat de bevoegdheid kennis te nemen van bestuursrechtelijke zaken altijd bestaat tenzij die bevoegdheid aan het Hof of aan een bijzonder rechtscollege is toegekend. De ELRO geeft de wetgever de bevoegdheid de afdoening van bestuursrechtelijke zaken op te dragen aan de gewone rechter of aan een bijzonder rechtscollege of daarover niets te regelen. Slechts voor bepaalde categorieën van bestuursrechtelijke zaken is voorgeschreven dat de gewone rechter die afdoet tenzij bij wet of landsverordening een bijzonder gerecht is aangewezen. Het betreft hier geschillen over het kiesrecht en andere grondrechten, ambtenaren- en belastingzaken. In praktijk is wijst de wetgeving van de Nederlandse Antillen en Aruba voor de afdoening van bestuursrechtelijke geschillen steeds een rechter aan.

Het tweede lid verplicht het Gerecht in eerste aanleg om in strafzaken

vorderingen tot schadevergoeding van het slachtoffer af te doen. Van dergelijke vorderingen kan alleen sprake zijn indien de landen het slachtoffer de bevoegdheid toekennen zich te voegen in strafzaken met een vordering tot schadevergoeding. Daarbij kan de mogelijkheid van voeging in strafzaken aan een maximum zijn gebonden.

Het vierde lid handhaaft de mogelijkheid van artikel 2, derde lid, ELRO om leken-leden te benoemen in een meervoudige kamer van een gerecht van de rechterlijke macht.

Artikel 12

Evenals nu het geval is, is de regel dat de Gerechten in eerste aanleg in enkelvoudige kamer zaken behandelen (eerste lid). Bij wet of landsverordening kan hiervan worden afgeweken (thans artikelen 8 en 20 ELRO). De verdeling van werkzaamheden onder de rechters is op grond van het derde lid evenals nu (artikelen 9 en 15 ELRO) een zaak van het Hof. Het ligt in de rede het bestuur van het Hof, waarvan de president voorzitter is, met deze taak te belasten. Het vierde lid is gelijklopend aan artikel 30 ELRO. Met deze bepaling dient het bestuur bij de verdeling van zaken over rechters rekening te houden.

Het vijfde lid bevat de bepaling die thans is opgenomen in artikel 20, derde lid, ELRO. De bepaling ziet met name op de behandeling van megazaken. In de wetboeken van strafvordering van de landen is geregeld dat de beraadslaging en uitspraak plaatsvinden naar aanleiding van het onderzoek op de terechtzitting. In verband met vaste uitleg die daaraan in de jurisprudentie wordt gegeven, is het noodzakelijk dat een rechter die deelneemt aan de beraadslaging over de einduitspraak het gehele onderzoek heeft bijgewoond en niet een deel daarvan. De reserverechter neemt niet rechtstreeks deel aan het onderzoek en evenmin aan de beraadslaging over de einduitspraak. De reserverechter heeft niet het recht het woord te voeren en aan procespartijen vragen te stellen. Dit wordt pas anders indien hij op uitnodiging van de voorzitter in de plaats treedt van een van de rechters met wie het onderzoek was begonnen. Dit gebeurt pas wanneer een van de andere rechters het onderzoek of de beraadslaging niet kan voltooien.

Artikel 13

Dit artikel regelt conform de huidige praktijk bij besluitvorming in meervoudige kamer op welke wijze besluitvorming in raadkamer plaatsvindt. Het derde lid legt geheimhouding op aan de in raadkamer aanwezige rechters, eventuele anderen die zitting hebben in het Gerecht in eerste aanleg of het Hof en niet-rechtsprekend personeel over in raadkamer geuite gevoelens. De geheimhoudingsplicht van het derde lid zijn thans geregeld in artikel 33 ELRO. Omdat in praktijk ook niet-rechtsprekend personeel bij besluitvorming in raadkamer aanwezig kan zijn is de geheimhoudingsplicht over gevoelens die in raadkamer zijn geuit ook voor hen nadrukkelijk in het voorstel neergelegd.

Artikel 14

Dit artikel komt inhoudelijk overeen met artikel 11 ELRO. Partijen wordt de mogelijkheid geboden geschillen over zaken die ter vrije bepaling van partijen staan voor te leggen aan een Gerecht van eerste aanleg naar keuze. Tevens kunnen zij er voor kiezen af te zien van de mogelijkheid van hoger beroep. Dit geeft hun de mogelijkheid snel over een finaal rechterlijk oordeel te beschikken.

Artikel 15

Op grond van het tweede lid heeft het Hof rechtspersoonlijkheid. De rechtspersoonlijkheid is publiekrechtelijk van aard in de vier landen. Dit geeft het Hof de mogelijkheid in de vier landen zelfstandig aan het rechtsverkeer deel te nemen, bijvoorbeeld door het aangaan van overeenkomsten. Het Hof beschikt zelfstandig over het aan het Hof door de vier landen beschikbaar gestelde budget. Op grond van artikel 49 vertegenwoordigt de president het Hof. Rechters en niet-rechtsprekend personeel worden aangesteld bij de rechtspersoon Hof op basis van een publiekrechtelijke aanstelling. Het derde lid regelt dat het Hof overeenkomstig de huidige praktijk in ieder geval zitting houdt in Curaçao, Aruba en Sint Maarten. Het kan ook zitting houden op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Artikel 16

Naast het bestuur wordt een Hofvergadering onderscheiden waarvan alle leden lid zijn. De Hofvergadering is wettelijk bijvoorbeeld betrokken bij de opstelling van de aanbeveling voor de benoeming van nieuwe leden. Het derde lid maakt het mogelijk bijvoorbeeld plaatsvervangend leden en de directeur bedrijfsvoering uit te nodigen voor de Hofvergadering. Het is denkbaar dat plaatsvervangend leden die veelvuldig werkzaamheden verrichten voor het Hof en de directeur bedrijfsvoering een permanente uitnodiging krijgen om de Hofvergadering bij te wonen.

Artikel 17

Dit artikel regelt de positie van het Hof als beroepsrechter. Het tweede lid biedt de landen de mogelijkheid het Hof als rechter in eerste en enige instantie aan te wijzen (thans artikel 16 ELRO). In het algemeen verdient vanuit het perspectief van een goede rechtsbescherming rechtspraak in twee instanties de voorkeur. Het derde lid handhaaft de huidige mogelijkheid het Hof en zijn leden andere taken op te dragen. Bij wijze van voorbeeld wordt gewezen op de regeling dat de voorzitter van de Commissie van Toezicht op de Veiligheidsdienst Aruba door een lid van het Hof moet worden vervuld.

Het vierde lid regelt dat een rechter die in eerste aanleg en zaak heeft behandeld niet is betrokken bij het hoger beroep. Onder behandeling wordt verstaan het hele proces, dus ook de beoordeling van de zaak. Deze bepaling komt overeen met artikel 20, tweede lid, ELRO. De noodzaak van het vierde lid vloeit voort uit de personele unie tussen Hof en Gerechten in eerste aanleg. In het algemeen deel van de toelichting is reeds naar voren gebracht dat het ook naast dit formele verbod belangrijk is dat rechters die in andere instantie bij eenzelfde zaak betrokken kunnen zijn, niet onderling over de zaak overleggen.

Artikel 18

Het eerste lid bevat de bestaande regel is dat het Hof in meervoudige Kamer. Bij wet of landsverordening kan hiervan worden afgeweken (thans artikel 8 ELRO). De bepalingen met betrekking en de verdeling van werkzaamheden onder de rechters door het bestuur van het Hof geregeld in paragraaf 2 van dit hoofdstuk zijn ook op het Hof van toepassing.

Artikel 19

Dit artikel is ontleend aan artikel 66 SWR. Ter uitwerking van deze algemene taak zal in de consensusrijkswet met betrekking tot de openbare ministeries de bevoegdheid van het Hof worden neergelegd een bevel tot vervolging te geven.

Artikel 20

Tussen de Gerechten in eerste aanleg kan sprake zijn van jurisdictiegeschillen. Deze worden op grond van dit artikel beslecht door het Hof. Dit is nu geregeld in artikel 18, tweede lid, ELRO.

Artikel 21

Dit artikel biedt partijen de mogelijkheid van prorogatie in zaken die ter vrije bepaling van partijen staan. Partijen kunnen er gezamenlijk voor kiezen een civiele zaak waarin eigenlijk een Gerecht in eerste aanleg bevoegd zou zijn, rechtstreeks voor te leggen aan het Hof. Het Hof oordeelt dan in eerste aanleg en tevens in hoogste ressort. De mogelijkheid van beroep in cassatie wordt hierdoor niet aangetast. Het artikel komt overeen met artikel 19 ELRO.

Artikel 22

Dit artikel regelt de inrichting van een griffie voor het Hof en de Gerechten. Het bestuur van het Hof, belast met de dagelijkse bedrijfsvoering, en de Beheerraad, belast met de aanstelling van niet-rechtsprekend personeel, dragen op grond van het eerste lid gezamenlijk zorg voor de inrichting van een griffie. In elk van de landen is een vestiging van de griffie met aan het hoofd daarvan een vestigingsgriffier. De griffie ondersteunt zowel de Gerechten in eerste aanleg als het Hof.

Stukken en zaken voor Hof en Gerechten kunnen op grond van het tweede lid worden ingediend bij elke vestiging van de griffie. Bij wet of landsverordening kan deze ruime mogelijkheid worden beperkt, bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van kostenbesparing voor het Hof. Het derde lid biedt een waarborg voor behartiging van de belangen van de onderscheiden vestigingen van de griffie. Op grond van dit lid nodigt het bestuur voor zijn vergaderingen de vestigingsgriffier uit, tenzij dat niet functioneel is. Thans regelen de artikelen 22 tot en met 27 ELRO de griffie. Deze bepalingen zien deels op de rechtspositie van de griffiers. De rechtspositie van gerechtsambtenaren waartoe ook de vestigingsgriffiers behoren, zal voortaan door de Beheerraad worden geregeld.

In het vierde lid is bepaald dat het bestuur gerechtsambtenaren en raio's kan aanwijzen om taken te verrichten die bij landsverordening of wet aan de griffier zijn opgedragen. Deze taken komen dus niet per definitie toe aan de vestigingsgriffiers.

Nieuw is de in het vijfde lid opgenomen mogelijkheid dat buitengriffiers voor het Hof werkzaam zijn. Dit zijn personen die niet in vaste dienst zijn maar op oproepbasis griffierswerkzaamheden kunnen verrichten (zie artikel 22, vijfde lid). Aan deze mogelijkheid bestaat behoefte bij het Hof om pieken te kunnen opvangen. In het tweede lid worden ook de rechtersplaatsvervanger in eerste aanleg genoemd omdat zij worden aangesteld bij het Hof. Zij kunnen echter uitsluitend werkzaamheden te behoeve van de Gerechten in eerste aanleg verrichten.

Artikel 23

De voorgestelde procedure, waarbij het Hof adviseert over de benoeming van leden en plaatsvervangend leden van het Hof, komt vrijwel overeen met de huidige procedure (artikel 50 SWR). Omdat het kan voorkomen dat er minder dan drie geschikte kandidaten te vinden zijn, is de verplichting van het Hof een lijst van drie kandidaten voor een nieuw lid op te maken vervangen door de verplichting van een lijst van zo mogelijk drie kandidaten. De Ministeriële Samenwerkingsraad zal na de ontmanteling van de Nederlandse Antillen ophouden te bestaan en is vervangen door de vier Ministers van Justitie gezamenlijk. Het staat het Hof vrij bij de aanbeveling

voor benoeming van een plaatsvervangend lid te volstaan met de naam van één kandidaat.

Anders dan het Hof blijktens zijn advies van 22 januari 2008 lijkt te veronderstellen, hebben de ministers niet alleen de vrijheid van de volgorde van de aanbeveling af te wijken, maar kunnen zij ook iemand voor benoeming voordragen die niet voorkomt op de aanbevelingslijst. De voorgeschreven procedure in het derde en vierde lid die bij een (voorgenomen) afwijking van de aanbeveling moet worden gevolgd, en het feit dat hierbij vier ministers en de rijksministerraad zijn betrokken, bieden voldoende garanties voor handhaving van de onafhankelijke positie van het Hof. In het algemeen mag worden aangenomen dat slechts bij zeer grote uitzondering zal worden afgeweken van de aanbeveling.

Artikel 24

Op grond van het eerste lid moeten leden en plaatsvervangend leden een academische juridische opleiding hebben voltooid evenals nu het geval is (artikel 53 SWR). Het tweede lid sluit aan bij de mogelijkheid die universiteiten in het koninkrijk bieden om na een bachelor in een ander vak dan de rechten een master rechten te doen. Het derde lid bevat het vereiste van Nederlanderschap. Thans is het vereiste van Nederlanderschap impliciet geregeld in de SWR omdat verlies van het Nederlanderschap leidt tot ontslag (artikel 54, eerste lid, sub 3 SWR).

Artikel 25

Anders dan thans het geval is zullen op grond van het eerste lid ook de rechters plaatsvervanger in eerste aanleg bij koninklijk besluit worden benoemd. In het algemeen deel van de toelichting is ingegaan op de benoeming bij koninklijk besluit. Overigens is de benoemingsprocedure vergelijkbaar met de huidige (artikel 8, vierde lid, ELRO). Voor rechtersplaatsvervanger geldt niet het benoemingsvereiste van een voltooide juridische opleiding, hoewel daarnaar wel de voorkeur uitgaat. Wel gelden de vereisten van Nederlanderschap en de onverenigbare betrekkingen. Zie hierover nader paragraaf 5 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 26

Dit artikel regelt de onverenigbare betrekkingen (eerste lid) en de melding van nevenfuncties (tweede lid). De limitatieve opsomming van onverenigbaarheden in het eerste lid is van toepassing voor leden van het Hof. Deze opsomming laat overigens onverlet dat het Hof, in het kader van een benoemingsvoordracht voor een concrete vacature, oordeelt dat de combinatie met een bepaalde andere functie van een kandidaat ongewenst is bijvoorbeeld vanwege het tijdbeslag van die andere functie, hoewel die functie niet op grond van het eerste lid onverenigbaar is. Alle rechters zijn ingevolge het tweede lid verplicht alle buiten hun ambt vervulde betrekkingen aan te melden bij het bestuur van het Hof.

Artikel 30, derde lid, onder a, levert een dwingende ontslaggrond op voor het lid dat een ambt of betrekking aanvaardt genoemd in artikel 26, eerste lid. In andere gevallen kan de president, indien deze van mening is dat de aanvaarding of de vervulling van een bepaalde betrekking leidt tot verwaarlozing van de waardigheid van het rechterlijk ambt, de ambtsbezigheden of de ambtsplichten, toepassing geven aan artikel 36, eerste lid, en de betrokkene een waarschuwing geven. Indien de betrokkene die waarschuwing naast zich neerlegt, kan in een uitzonderlijk geval een ontslagprocedure in gang worden gezet, gebaseerd op artikel 32, onder c, namelijk wegens handelen of nalaten dat ernstig nadeel toebrengt aan de

goede gang van zaken bij de rechtspraak of aan het in haar te stellen vertrouwen.

Artikel 27

Dit artikel bevat de regeling die thans is opgenomen in artikel 31 ELRO. Het eerste lid verbiedt dat echtgenoten en bloed- en aanverwanten tot in de derde graad samen rechter zijn bij het Hof.

Indien rechters onderling huwen, dan moet degene die als laatste tot rechter is benoemd, op grond van het tweede lid zijn functie neerleggen. Het derde lid regelt dat indien een rechter een huwelijk aangaat met een bloedverwant van een rechter, waardoor beide rechters aanverwanten worden, de rechter die het huwelijk aanging dat het aanverwantschap veroorzaakte, zijn ambt moet neerleggen. Evenals thans kan bij koninklijk besluit ontheffing wordt verleend waardoor aanverwanten dus beide rechter bij het Hof kunnen worden of blijven.

Het vierde lid bepaalt dat door ontbinding van een huwelijk het aanverwantschap ophoudt te bestaan. Dit betekent dat bijvoorbeeld ex-zwagers wel tegelijkertijd rechter kunnen zijn.

Het vijfde lid van artikel 27 verplicht degene die op grond van een verboden familiebetrekking zijn ambt niet kan behouden, dat neer te leggen. De betrokken rechter dient dan een verzoek om ontslag in. Mocht hij of zij dat niet spontaan doen, dan kan de president hem een waarschuwing geven op grond van artikel 36, eerste lid. Indien ook dan de rechter weigert een verzoek om ontslag in te dienen, dan kan de Hoge Raad betrokkene ontslaan op grond van artikel 32, aanhef en onder d, sub 4.

Artikel 28

Evenals nu leggen de rechters de eed af in handen van de Gouverneur van één van de landen. Doorgaans zal dit de Gouverneur van het land van de standplaats van de rechter zijn. Indien rechters vooral op Bonaire, Saba of Sint Eustatius werkzaam zijn leggen zij de eed af in handen van de Gouverneur van Aruba, Curaçao of Sint Maarten. Praktische redenen kunnen in de keuze de doorslag geven.

Artikelen 29 tot en met 34

Deze artikelen regelen schorsing en ontslag van de leden en plaatsvervangend leden van het Hof. De voorschriften zijn ontleend aan de huidige voorschriften in de artikelen 52 tot en met 57 SWR. Hierop en op de wijzigingen ten opzichte van de huidige procedure is reeds uitvoerig ingegaan in paragraaf 5. Volstaan wordt daarom met enkele aanvullende opmerking.

Artikel 29

Naar aanleiding van het advies van de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad is in het vijfde en zesde lid van artikel 29 geregeld dat de Hoge Raad kan beslissen dat bij schorsing geen of slechts een beperkt deel van het salaris wordt genoten. Gezien de gronden die tot schorsing kunnen leiden kan het onwenselijk zijn dat betrokkene zijn bezoldiging geheel of gedeeltelijk behoudt. Na beëindiging van de schorsing anders dan door ontslag kan de Hoge Raad beslissen dat het niet genoten salaris alsnog geheel of gedeeltelijk zal worden uitbetaald.

In het eerste lid, onder b, zijn anders dan de Hoge Raad adviseerde de woorden «dan wel» gehandhaafd. Mede gezien de geringe omvang van de gemeenschap is het niet denkbaar dat een rechter die bij onherroep-

lijke rechterlijke uitspraak een vrijheidsbenemende maatregel is opgelegd rechter blijft, ook al is betrokkene niet wegens een misdrijf veroordeeld.

Artikel 30

De benoeming voor het leven neemt niet weg dat ontslag vanwege het bereiken van «de pensioengerechtigde leeftijd» of tussentijds ontslag op eigen verzoek mogelijk is. Beide ontslaggronden zijn neergelegd in het eerste lid van artikel 30. Ontslag wegens het bereiken van pensioengerechtigde leeftijd is niet voorgeschreven voor plaatsvervangend leden. Ook nu is dat niet het geval.

Artikel 31

Het bepaalde in het tweede lid kan van belang zijn in verband met het verkrijgen van een uitkering na ontslag.

Artikel 32

Evenals nu het geval is gelden voor rechters een aantal verboden familiebetrekkingen (artikel 27). Thans is niet expliciet voorzien in de mogelijkheid van ontslag indien een verboden familiebetrekking ontstaat. In onderdeel d, sub 4 is dit nu wel geregeld.

Artikel 33

Artikel 33 bevat enkele procedurele bepalingen voor schorsing en ontslag van leden van het Gemeenschappelijk Hof door de Hoge Raad. Zij zijn ontleend aan de huidige SWR. Op grond van de onderlinge verplichting tot rechtshulp kan de Hoge Raad de procureur-generaal van het betrokken land verzoeken de op de zaak betrekking hebbende stukken te overleggen als het om een ontslag op grond van een veroordeling of een schorsing op grond van een vooronderzoek gaat. In het tweede lid is bepaald dat ook de procureur-generaal bij de Hoge Raad, de procureur-generaal van de landen kan verzoeken stukken te overleggen met betrekking tot de vervolging of veroordeling van een lid of plaatsvervangend lid van het Hof. Deze stukken kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad nodig hebben om te kunnen beoordelen of er grond is een vordering in te stellen.

Op grond van het derde lid kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek van de president van het Hof een vordering instellen. Deze mogelijkheden vullen elkaar aan: de president kan eerder dan de procureur-generaal op de hoogte zijn van een misstand, anderzijds kan niet worden uitgesloten dat een president op grond van betrokkenheid bij zijn collega's aarzelt met het doen van een verzoek. Bovendien kan ook zijn eigen positie in het geding zijn.

Het vierde lid bepaalt dat de procureur-generaal het betrokken lid of plaatsvervangend lid in de gelegenheid stelt zijn zienswijze naar voren te brengen. Indien dit mondeling gebeurt dan dient daarvan proces-verbaal te worden opgemaakt. Soms is bij het optreden van de procureur-generaal haast geboden. Gezien de afstanden in het Koninkrijk kan het wenselijk zijn dat op verzoek van de procureur-generaal de mondelinge zienswijze ten aanzien van een ander dan hemzelf naar voren wordt gebracht. In deze mogelijkheid voorziet het vijfde lid. Indien op grond van dit lid de zienswijze wordt afgelegd ten overstaan van de president van het Hof of de procureur-generaal van een van de landen, dan dragen zij zorg voor het maken van het proces-verbaal en voor toezending aan betrokkene en de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

Artikel 34

Het tweede lid regelt dat het betrokken lid op de hoogte wordt gesteld van de ingestelde vordering en de achterliggende stukken.

Op grond van het derde lid kan het Hof betrokkene, getuigen en deskundigen horen. Het horen van deskundigen kan bijvoorbeeld bij ontslag wegens ziekte aan de orde zijn.

In het algemeen zal betrokkene door de Hoge Raad worden gehoord. In de algemene maatregel van rijksbestuur ex artikel 39 kan worden geregeld dat betrokkene zo nodig in de gelegenheid wordt gesteld naar de Hoge Raad te reizen. In hun advies van 18 januari 2008 merken de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad terecht op dat het gezien de afstanden in het Koninkrijk wenselijk kan zijn het horen van betrokkene of van een getuige of deskundige op te kunnen dragen aan de president van het Hof. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de Hoge Raad snel een beslissing moet nemen en het praktisch niet goed mogelijk is op korte termijn betrokkene, een getuige of deskundige door de Hoge Raad zelf te laten horen. Ook kan bedoelde mogelijkheid van praktisch nut zijn bij een langere periode van schorsing. De schorsing eindigt ingevolge artikel 29, derde lid, immers na drie maanden en kan telkens voor ten hoogste drie maanden worden verlengd. Het vierde lid regelt daarom dat de Hoge Raad het horen kan opdragen aan de president van het Hof. De president maakt van het horen proces-verbaal op en zendt dit zo spoedig mogelijk aan de Hoge Raad.

Artikel 35

Dit artikel handhaaft de huidige mogelijkheid van de president de leden van het Hof te verplichten te gaan of blijven wonen in een van de landen waar het Hof rechtsmacht heeft.

Artikel 36

Het eerste lid bevat de waarschuwingsbevoegdheid van de president, die thans is neergelegd in artikel 37 ELRO. Omdat deze bevoegdheid de uitoefening van toezicht binnen de rechterlijke macht betreft, is deze bevoegdheid neergelegd bij de president en niet bij het bestuur, dat ook een niet-rechterlijk lid heeft. Vastgelegd is dat de waarschuwing schriftelijk moet worden gegeven. Dit is belangrijk in verband met de dossiervorming. Een waarschuwing kan immers de inleiding zijn van een ontslagprocedure op grond van artikel 32, aanhef en onder d. Het tweede lid regelt dat de betrokken rechter in de gelegenheid wordt gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen. Indien hij dat mondeling doet moet daarvan proces-verbaal worden opgemaakt. Ook dit is van belang met het oog op dossiervorming.

Artikel 37

Dit artikel regelt de mogelijkheid van beroep tegen rechtspositionele besluiten betreffende personeel bij het Hof. Voor een algemene beschouwing hierover wordt verwezen naar § 5 van het algemeen deel.

Het eerste lid regelt dat beroep kan worden ingesteld tegen rechtspositionele beschikkingen en handelingen ten aanzien van ieder die in dienst is bij het Hof of is geweest. Dit kunnen beschikkingen of handelingen zijn van de president of het bestuur van het Hof, bijvoorbeeld een waarschuwing van de president als bedoeld in artikel 36 van het voorstel of een weigering van het bestuur verlof te geven aan een rechterlijk ambtenaar in opleiding. Voor zover het gaat om gerechtsambtenaren kan het ook beschikkingen of handelingen van de Beheerraad betreffen. Ook kan

gezien het achtste lid tegen een weigering te handelen of te beschikken beroep worden ingesteld. Met de begrippen beschikking en handeling is aangesloten bij de Regeling ambtenarenrechtspraak. Op grond van het tweede lid kan tegen de uitspraken van een Gerecht in eerste aanleg hoger beroep worden ingesteld bij het Hof.

Het beroep kan worden ingesteld door iedere belanghebbende. Op grond van het zevende lid, aanhef en onder a, kan een beroep tegen een besluit tot benoeming of een aanstelling alleen worden ingesteld door betrokkene zelf of zijn nagelaten betrekking of rechtverkrijgende. Een sollicitant voor een functie bij het Hof kan dus geen beroep instellen tegen een besluit tot benoeming of aanstelling, indien de keus niet op hem is gevallen. Degene die reeds werkzaam is bij het Hof en solliciteert op een vacature bij het Hof kan wel beroep instellen als hij als zodanig rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen. Dit is bijvoorbeeld het geval als de sollicitatie past in de loopbaan van betrokkene. Hij kan dan in beroep gaan tegen de weigering hem te benoemen zoals er ook beroep open staat tegen de weigering tot bevordering.

Het derde lid bepaalt dat de behandeling en de uitspraak in hoger beroep worden gedaan door een bijzondere kamer van het Hof. In het algemeen deel van de toelichting is reeds ingegaan op het belang om bij de toedeling van zaken aangaande rechtspositionele geschillen aan rechters rekening te houden met hun betrokkenheid bij het geschil. Op grond van het vijfde lid geldt voor de bijzondere rechters het vereiste van een voltooide academische juridische opleiding.

Het zesde lid regelt welke regels van procesrecht van toepassing zijn. Gekozen is voor het ambtenarenprocesrecht van het land waar de zaak in eerste aanleg speelt. Dit is derhalve het procesrecht van het land van woonplaats van belanghebbende, tenzij hij niet in één van de landen woont. In dat geval geldt het procesrecht van Curaçao.

Het zevende lid bevat de uitzonderingen op de mogelijkheden van beroep. De grond onder a kwam hiervoor al aan de orde. De grond onder b zondert de besluiten tot schorsing en ontslag van de Hoge Raad en de vorderingen daartoe van de procureur-generaal bij de Hoge Raad uit. Het achtste lid waarin een weigering te beslissen en te handelen gelijk wordt gesteld met een beslissing c.q. handeling sluit aan bij het Antilliaanse ambtenarenrecht.

Artikel 38

Het is noodzakelijk dat de rechters die zijn aangesteld bij het Hof in elk van de landen worden toegelaten en hun werkzaamheden daar kunnen uitoefenen, ongeacht de vraag uit welk land ze afkomstig zijn. Het is wenselijk dat dit ook geldt voor hun echtgenoten en partners.

Het verbod op het stellen van nadere voorwaarden ziet op vergunningen en niet op het stellen van bijvoorbeeld beroepseisen.

Artikel 39

Dit artikel bepaalt dat de niet in deze wet geregelde aspecten van de rechtspositie van rechters bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt geregeld. De aspecten die van wezenlijk belang zijn voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, namelijk benoeming, waarschuwing, schorsing en ontslag alsmede de toedeling van werkzaamheden zijn in deze wet geregeld. Het is de bedoeling dat de rechtspositie aansluit bij de rechtspositie van ambtenaren in het Caribische deel van het Koninkrijk.

Artikel 40

In het eerste lid is de samenstelling van het bestuur van het Hof neergelegd overeenkomstig het voorstel van het Hof en in aansluiting bij de huidige praktijk waarin een informeel bestuur fungeert. Voor een nadere toelichting op de samenstelling van het bestuur en de benoemingsprocedure wordt verwezen naar paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 41

Dit artikel regelt schorsing en ontslag van de president en vice-presidenten van het Hof. Het is evident dat indien betrokkene door de Hoge Raad wordt ontslagen of geschorst hij niet langer kan functioneren als lid van het bestuur. Het eerste lid bepaalt daarom dat bij schorsing of ontslag als rechter schorsing respectievelijk ontslag als lid van het bestuur van het Hof van rechtswege plaatsvindt. Dit voorkomt dat een apart besluit tot schorsing of ontslag moet worden genomen. Dit is ook van toepassing indien men op eigen verzoek wordt ontslagen als lid van het Hof. Ook dan houdt men van rechtswege op lid te zijn van het bestuur.

Het derde lid biedt een grond voor ontslag als bestuurslid in geval van gebleken ongeschiktheid. Het is goed mogelijk dat men ongeschikt blijkt als bestuurslid maar wel kan functioneren als rechter. Het vierde lid biedt een basis voor nadere regels bij algemene maatregel van rijksbestuur met betrekking tot de leden van het bestuur. Dit kan bijvoorbeeld de regeling van een toeslag op het inkomen betreffen. Voor de rechtspositie van de directeur bedrijfsvoering zal meer moeten worden geregeld. Het is vanzelfsprekend ook mogelijk de algemene maatregel van rijksbestuur ex artikel 41 te combineren met de regeling van de rechtspositie van rechters ex artikel 39.

Artikel 43

Het is vanuit praktisch oogpunt wenselijk dat het bestuur de mogelijkheid heeft werkzaamheden op te dragen aan één of meer van zijn leden, bijvoorbeeld de president. Ook kan gedacht worden aan machtiging van een ander bestuurslid voor de dagelijkse bedrijfsvoering of verdeling van de rechterlijke werkzaamheden bij een Gerecht in eerste aanleg.

Artikel 44

Dit artikel regelt de verplichting van het bestuur een bestuursreglement op te stellen en dit te publiceren in een algemeen verkrijgbaar publicatieblad in de landen. Wat Bonaire, Sint Eustatius en Saba betreft ligt het voor de hand dit te doen in publicatiebladen van de eilanden en niet in bijvoorbeeld de Staatscourant omdat het Hof uitsluitend als rechter functioneert op Bonaire, Sint Eustatius en Saba en niet in het Europese deel van Nederland.

Artikel 45

Artikel 45 regelt in algemene zin de taken van het bestuur van het Hof. Korthedshalve wordt verwezen naar paragraaf 6 van het algemene deel van de toelichting.

Artikel 46

Het eerste lid legt de bevoegdheid rechterlijke ambtenaren in opleiding (raio's) aan te stellen bij het bestuur van het Hof. Overwogen is deze bevoegdheid neer te leggen bij de Beheerraad die ook het overige niet-rechtsprekend personeel benoemt. Raio's nemen echter een bijzondere positie in onder het overige niet-rechtsprekende personeel omdat zij worden opgeleid tot rechter. Vaak worden zij tijdens hun opleiding benoemd tot plaatsvervangend lid. De bevoegdheid past daarom beter bij het bestuur die ook belast is met de zorg voor bevordering van de juridische kwaliteit bij het Hof en de Gerechten.

Op grond van het tweede lid van dit artikel gelden voor raio's dezelfde opleidingseisen als voor rechters. Het derde lid biedt een grondslag voor het stellen van nadere regels over de rechtspositie van de raio's bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur. Daarin kunnen ook nadere aanstellingsvoorwaarden zoals onverenigbare betrekkingen worden geregeld. De mogelijkheid krachtens algemene maatregel van rijksbestuur regels te stellen biedt de gelegenheid net als nu een opleidingsreglement voor rechterlijke ambtenaren in opleiding te laten vaststellen door de selectiecommissie van rechterlijke ambtenaren in opleiding.

Artikel 47

De hier geregelde inlichtingenplicht is thans opgenomen in artikel 34 ELRO. Het bestuur van het Hof is niet gehouden informatie te verstrekken over een onder handen zijnde zaak.

Artikel 48

Dit artikel draagt het bestuur op stukken op te stellen met het oog op de begrotingscyclus en planning en control. Het jaarplan en het jaarverslag zijn belangrijke instrumenten voor zowel Hof, Beheerraad als ministers met het oog op een weldoordacht begrotingsbeleid en het afleggen van rekening en verantwoording. Het tweede lid draagt de president van het Hof op toe te zien op de uitvoering van het jaarplan.

Artikel 49

Op grond van dit artikel blijft evenals thans de president degene die het Hof extern vertegenwoordigt.

Artikelen 50 tot en met 53

In paragraaf 7 van het algemeen deel van de toelichting is reeds uitvoerig ingegaan op de instelling, samenstelling en taken van de Beheerraad, geregeld in de artikelen 50 en 53. Het vierde lid van artikel 50 bevat de met het lidmaatschap van de Beheerraad onverenigbare betrekkingen. Gezien de positie van de Beheerraad als liaison tussen de rechterlijke macht en bestuur is moet elke schijn van belangenverstremgeling tussen Beheerraad en het bestuur en tussen Beheerraad en rechters worden vermeden. Artikel 50, zevende lid, biedt een basis de rechtspositie van leden van de Beheerraad te regelen. Het voornemen bestaat dit te doen in de algemene maatregel van rijksbestuur die ook de rechtspositie van rechters regelt.

In het algemeen zal de Beheerraad in goed overleg zijn beslissingen nemen. Mocht echter een patstelling dreigen te ontstaan dan geeft op grond van artikel 52 de stem van de voorzitter de doorslag. Dat kan pas aan de orde zijn indien bij herhaling is gebleken dat de patstelling niet op andere wijze kan worden doorbroken.

Op grond van artikel 51 kunnen gerechtsambtenaren en ambtenaren van de landen de Beheerraad zonodig ondersteunen. Hierover kunnen de ministers van Justitie en het Hof met de Beheerraad afspraken maken.

Artikel 54

De bevoegdheid van de Beheerraad niet-rechtsprekend personeel aan te stellen en te ontslaan is neergelegd in artikel 53, aanhef en onder e. Artikel 54 bepaalt dat dit steeds plaatsvindt op voorstel van het bestuur van het Hof dat de dagelijkse leiding heeft over het niet-rechtsprekend personeel. De regeling van de rechtspositie van het niet-rechtsprekend personeel is op grond van het derde lid in handen van de Beheerraad. De regeling dient te worden goedgekeurd door de Ministers. Zoals in het algemeen deel van de toelichting reeds is aangegeven is het de bedoeling aansluiting te zoeken bij de rechtspositieregelingen van lands- c.q. eilands-ambtenaren.

Artikel 55

Het eerste lid drukt uit dat ieder land verantwoordelijk is voor zijn deel van de kosten van de rechterlijke organisatie. De verdeelsleutel wordt neergelegd in een algemene maatregel van rijksbestuur. Regeling hiervan bij algemene maatregel van rijksbestuur in plaats van bij wet maakt het eenvoudiger de verdeelsleutel aan te passen bijvoorbeeld op basis van het aantal zaken dat in de onderscheiden landen speelt en de werklast die die zaken met zich brengen. Het jaarplan en het jaarverslag dat de ministers jaarlijks ontvangen kunnen hierbij een rol spelen. De verdeelsleutel en de eventuele financieringsgrondslagen zullen in één regeling worden neergelegd.

Artikel 56

Het eerste lid regelt dat de Beheerraad een ontwerpbegroting maakt op basis van een voorstel van het Hof en na overleg met het Hof. In verband met de begrotingsvoorbereiding dient het ontwerp tijdig aan de Ministers van Justitie te worden aangeboden. De Beheerraad zal al voor afronding van het ontwerp in overleg treden met de Ministers van Justitie over de begroting voor het komende jaar. Op grond van het tweede lid moet de Beheerraad afwijkingen ten opzichte van het voorstel van het Hof motiveren.

Artikel 57

Dit artikel geeft aan dat de vier betrokken ministers van Justitie over de ontwerpbegroting overleg voeren. Zij zullen samen moet beslissen welk bedrag voor het Hof beschikbaar wordt gesteld.

Artikel 58

De ministers van Justitie moeten in staat zijn verantwoording af te leggen aan hun parlementen over de wijze waarop het aan het Hof verstrekte budget is beheert. Op grond van het eerste lid van dit artikel heeft de Beheerraad de verplichting de ministers op eigen initiatief te informeren met het oog op de taak van de ministers. Het tweede lid schrijft voor dat de Beheerraad rekening en verantwoording aflegt op basis van het jaarverslag van het Hof. Dit verslag omvat een jaarrekening die op grond van artikel 48 goedkeuring van de Beheerraad behoeft.

Artikel 59

Thans biedt artikel 40 van de ELRO de Nederlandse Antillen en Aruba een basis tarieven voor gerechtelijke kosten en proceskosten vast stellen bij landsbesluit houdende algemene maatregelen. Voorgeschreven is dat de regelingen voor de Nederlandse Antillen en Aruba gelijklopend zijn. Het eerste lid biedt een grondslag voor regeling bij landsbesluit aan Aruba en de nieuwe landen en voor regeling bij algemene maatregel van bestuur aan Nederland. Omdat prijsontwikkelingen en welvaartsniveau in de landen uiteen kunnen lopen is het vereiste van gelijklopendheid geschrapt. Zowel Nederland als Curaçao en Sint Maarten nemen het huidige Landsbesluit inzake tarieven in burgerlijke zaken en Tarief justiekosten strafzaken in beginsel over. Over eventuele aanpassingen zullen de landen onderling overleggen.

Artikel 60

Het huidige Gemeenschappelijke Hof van de Nederlandse Antillen en Aruba wordt het Gemeenschappelijk Hof voor Aruba, de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten en de tot Nederland behorende openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Bovendien verandert de rechtsbasis voor het Hof. Dat betekent dat expliciet moet worden voorzien in overgangsbepalingen op basis waarvan de zittende rechters en het zittende niet-rechtsprekend personeel in dienst komt van het «nieuwe» Hof.

Artikel 58 regelt de overgang voor de rechters. Het eerste lid bepaalt dat de zittende president, president blijft. De president is conform artikel 40, vijfde lid, benoemd voor een periode van vijf jaar. Herbenoeming is mogelijk op grond van artikel 40, vijfde lid.

Op grond van het tweede lid wordt de zittende griffier bij het Hof de eerste directeur bedrijfsvoering. De huidige griffier is aangetrokken vanwege zijn kennis en ervaring op het gebied van financieel beheer.

Het Hof kent thans geen vice-presidenten. Onder de werking van deze rijkswet zullen voor de eerste keer vice-presidenten worden benoemd. Op grond van artikel 40, vijfde lid, juncto artikel 23, tweede lid, zendt het bestuur een aanbeveling voor de benoeming van een vice-president. Dat is uiteraard pas mogelijk als er een bestuur is. Daarom is bepaald dat de eerste keer de president de aanbeveling toezendt. De aanbeveling wordt op grond van de hiervoor genoemde bepalingen opgesteld door de Hofvergadering die daarover bij meerderheid van stemmen beslist.

Artikel 61

Artikel 61 bevat een overgangsbepaling voor de ambtenaren, werklieden en arbeidscontractanten die nu werkzaam zijn bij de griffies van het Hof en de Gerechten in eerste aanleg. Voor de ambtenaren die werkzaam zijn bij de griffie van Aruba op grond van een landsbesluit van Aruba geldt dat zij onder gelijke voorwaarden zijn aangesteld bij het Hof. Het is echter mogelijk dat het Arubaanse landsbestuur met hen andere afspraken maakt bijvoorbeeld door hun een andere functie bij het land aan te bieden. In dat geval kan de Beheerraad de dan ontstane vacatures vervullen. In het kader van de ontmanteling van de Nederlandse Antillen zullen nadere afspraken worden gemaakt over de positie van landsambtenaren, waaronder de ambtenaren van de griffie alsmede over de positie van werklieden en arbeidscontractanten. Het is niet ondenkbaar dat in overleg met betrokkenen zal worden overeengekomen dat ambtenaren van de griffies in Curaçao, Sint Maarten en op Bonaire daar werkzaam zullen blijven. De Beheerraad, belast met de aanstelling van onder-

steunend personeel, is op grond van het derde lid aan die afspraken gebonden.

Artikel 62

Op grond van deze bepaling behouden rechterlijke ambtenaren in opleiding hun positie.

Artikel 63

Dit artikel regelt dat bij het Gerecht in Eerste aanleg van de Nederlandse Antillen of het Gemeenschappelijke Hof van de Nederlandse Antillen en Aruba aanhangige rechtsgedingen worden afgedaan door één van de Gerechten in eerste aanleg respectievelijk het Hof. Het bestuur bepaalt welk Gerecht in eerste aanleg een bij een Gerecht in eerste aanleg van de Nederlandse Antillen aanhangig gemaakte zaak zal behandelen.

Artikel 64

Deze bepaling sauveert rechterlijke beslissingen van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba en de Gerechten in eerste aanleg van de Nederlandse Antillen en van Aruba. Ze heeft betrekking op alle mogelijke beslissingen van genoemde gerechten, zoals machtigingen, toestemmingen, voorzieningen, vonnissen en uitspraken genomen voor inwerkingtreding van deze wet. Aldus wordt voorkomen dat twijfel ontstaat over de werking van rechterlijke beslissingen genomen voor de staatkundige hervorming die ook daarna nog relevant zijn. Deze bepaling voorkomt dat elk van de landen hiervoor zelf een regeling moet treffen.

Artikel 65

Dit artikel bevat een evaluatieverplichting voor de vier ministers van Justitie gezamenlijk. De verplichting sluit aan bij de afspraak in de slotverklaring dat na vijf jaar de werking van de nieuwe structuur wordt geëvalueerd.

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

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten