

## **Klagen over rechters, gerechtsbesturen en gerechtsambtenaren**

Een externe klachtvoorziening voor de rechterlijke macht is 10 jaar geleden al geagendeerd door de commissie Leemhuis en is toegezegd bij de wetsvoorstellen Organisatie en bestuur gerechten en Raad voor de rechtspraak<sup>1</sup>. Er is echter nog steeds geen voorstel bij de Tweede Kamer ingediend. Het ziet er naar uit dat het er deze kabinetsperiode ook niet meer van komt.

De huidige situatie is de volgende. Volgens de wet op de rechterlijke organisatie moeten gerechtsorganisaties een interne klachtregeling hebben. De gerechten hebben aan hun wettelijke verplichting voldaan en de klachtregelingen functioneren naar behoren, blijkens verschillende evaluaties. Volgens de klachtregelingen kan geklaagd worden over gedragingen die niet behoren tot het rechterlijke domein van de behandeling van een zaak. Voor rechterlijke beslissingen in de zaaksbehandeling kan immers in hoger beroep aandacht worden gevraagd. Voor de externe klachtregeling is er overgangsrecht van kracht. Dit overgangsrecht legt de externe behandeling van klachten over rechters in handen van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad en de Hoge Raad. Voor de overige klachten over gerechtsorganisaties en gerechtsambtenaren is de Nationale ombudsman bevoegd.

Eind vorig jaar hebben de PG bij de Hoge Raad, Fokkens en zijn kabinetschef, Van den Oever, in een bijdrage aan de bundel "Beklaagde hoven" bepleit dat de externe klachten over rechters door de Hoge Raad ook voortaan zouden moeten worden behandeld, met tussenkomst van de PG. Fernhout, de voormalige Nationale ombudsman, pleit er in dezelfde bundel voor dat de behandeling van externe klachten over rechters bij de Nationale ombudsman zou moeten worden ondergebracht. Volgens de regeling die in 2005 in een concept wetsvoorstel is neergelegd, vraagt de Nationale Ombudsman in voorkomende gevallen vooraf een beslissing van de Hoge Raad omtrent de kwestie of een klacht betrekking heeft op rechterlijke beslissingen die de zaaksbehandeling betreffen. Geheel in de geest van deze regeling zijn sinds 2004 de substituut ombudsmannen benoemd na consultaties met de PG, de president van de Hoge Raad en de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak

Fokkens meent dat bij externe klachtbehandeling mogelijke grensoverschrijdingen tussen het rechterlijke domein en andere domeinen het beste kunnen worden voorkomen door de ombudsfunctie voor de rechterlijke macht bij de Hoge Raad te laten. Fernhout meent, dat dit risico door de gemaakte afspraken afdoende is afgedekt. Bovendien is de ombudsman veel beter dan de Hoge Raad in staat de vereisten van behoorlijkheid voor de rechterlijke macht toe te passen op eenzelfde wijze als voor bestuursorganen. Discrepancies tussen beoordeling van klachten over gerechtsambtenaren en beoordeling van klachten over rechters worden zo voorkomen. Fokkens en Van den Oever menen, dat zij dit kunnen opvangen door tijdig met de Nationale ombudsman te overleggen.

Aan deze argumenten valt op dat zij helemaal zijn gericht op de interne verhoudingen binnen de staatsorganisatie. Gerechten en de Raad voor de Rechtspraak hebben de afgelopen jaren grote inspanningen gepleegd om het functioneren van rechters en

---

<sup>1</sup> 34 *Kamerstukken II* 1999/2000, 27 181, nr. 3, p. 6.; *Kamerstukken II* 2000/01, 27 181, nr. 6, p. 13-14.

gerechten transparant te maken. Zij zijn daarin goeddeels geslaagd. Een sluitstuk van dit op openheid en kwaliteitsbevordering gerichte beleid is de externe klachtregeling voor de rechterlijke macht. Deze maakt deel uit van de taak van rechters en gerechtsorganisaties om publiek verantwoording af te leggen over hun functioneren. De realisatie van dit sluitstuk dreigt nu verloren te gaan in de door de PG opgeklopte tegenstelling tussen rechterlijke onafhankelijkheid en het beheer van de gerechtsorganisaties. Maar als er één ding duidelijk is geworden tijdens de evaluatie van de nieuwe wet op de rechterlijke organisatie, dan is het wel dat de scheiding tussen beheer van de gerechtsorganisaties en rechtspraak als rechterlijke activiteit helemaal niet zo scherp te trekken is. Dat was 9 jaar geleden juist ook een van de redenen om de Wet op de rechterlijke organisatie te wijzigen. Als het beschermen van de rechterlijke onafhankelijkheid het belangrijkste element zou zijn van de klachtregeling, zouden *in zoverre* de behandeling van externe klachten zowel over gerechtsambtenaren en gerechtsbesturen als over rechters dan ook beter bij de PG en de Hoge Raad kunnen worden ondergebracht.

Maar dat ambt is door zijn status en rechtshandhavende functie helemaal niet in staat om de publieksfunctie van externe klachtbehandelaar vrijelijk te vervullen! Wie durft daar nou te gaan klagen? Als bovendien een klacht al ontvankelijk is, dan worden de gedragingen van de rechters waarover is geklaagd beoordeeld door dezelfde instantie die het ontslag van rechters kan beoordelen: de Hoge Raad. Bovendien valt op dat de openheid van de externe klachtbehandeling door de Hoge Raad te wensen over laat. De meeste klachten worden niet-ontvankelijk verklaard, maar behoudens een summiere toelichting in de jaarverslagen van de Hoge Raad worden de overwegingen om een klacht niet-ontvankelijk te verklaren, niet gepubliceerd.

Onderzoek van Marc Hertogh heeft uitgewezen dat er zelfs aan de toegankelijkheid van de Nationale ombudsman voor gewone mensen nog veel te verbeteren valt. De vice-voorzitter van de Raad van State heeft op de gevaren daarvan gewezen.<sup>2</sup> Gevreesd moet worden dat de PG bij de Hoge Raad als externe klachtinstantie totale onbekendheid geniet bij het grote publiek.

Rechters en gerechten hebben al laten zien dat zij met interne klachten zakelijk en open om kunnen gaan. De Nationale ombudsman kan naar aanleiding van een klacht geen handhaafbare verplichtingen opleggen. Hij houdt overheden slechts de spiegel van hun eigen handelen voor, bemiddelt naar aanleiding van een klacht, en kan ook een behoorlijkheidsoordeel geven. Dat is openbaar. Zowel het openbaar bestuur, klagers en de samenleving kunnen daar hun voordeel mee doen.

De Minister van Justitie moet nu de knoop van het externe klachtrecht voor de rechterlijke macht snel doorhakken. Ik hoop dat hij er daarbij niet voor kiest het huidige overgangsrecht in stand te laten. De Hoge Raad en de PG zijn nauwelijks toegankelijk voor klagers en ontnemen het zicht op de klachtbehandeling aan het publiek.

Philip Langbroek  
Instituut voor staats- en bestuursrecht

---

<sup>2</sup> H.D. Tjeenk-Willink, Nawoord, in: *Werken aan behoorlijkheid. De Nationale Ombudsman in zijn context*, Boom Juridische uitgevers, 2007, blz. 369-385

Opinie NJB 14 maart 2008, blz. 642-643.

Universiteit Utrecht