

Aan de Koning

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector Staats- en  
bestuursrecht

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/venj](http://www.rijksoverheid.nl/venj)

**Registratienummer**  
475528

Datum 28 januari 2014  
Onderwerp Nader rapport wetsvoorstel disciplinaire maatregelen rechterlijke  
macht

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 oktober 2013, nr. 13.002132, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 december 2013, nr. W03.13.0364/II, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering aanleiding tot het maken van enkele inhoudelijke opmerkingen. De Afdeling is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

### 1. Beoordelingskader

De Afdeling onderschrijft de aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende benadering om een uitgebreider stelsel van maatregelen te creëren, zodat in elke ongewenste situatie ten aanzien van voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren steeds beheerst en proportioneel kan worden opgetreden. Dienaangaande stelt de Afdeling nadrukkelijk de vraag of het voorstel op toereikende wijze tegemoet komt aan de behoefte aan een gedifferentieerder stelsel van disciplinaire maatregelen en tegelijkertijd in voldoende mate rekening houdt met het belang van de rechterlijke macht.

Door mij is bij het opstellen van het voorstel als ijkpunt genomen dat recht moest worden gedaan aan de breed gedeelde behoefte om tot een meer evenwichtig pakket van rechtspositionele maatregelen jegens de leden van de zittende magistratuur te komen, met daarbij alle oog voor de waarborgen voor de rechterlijke onafhankelijkheid. De artikelen 116 en 117 van de Grondwet geven hiervoor het kader. Dit uitgangspunt bepaalt ook de wijze waarop het advies van de Afdeling is verwerkt.

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van het advies van de Afdeling op een aantal punten aangepast. Een en ander wordt hieronder meer uitgewerkt aangegeven.

## 2. Variëteit van maatregelen

### a. Algemeen

De Afdeling merkt op dat bij de beoogde verruiming van het sanctie instrumentarium een zodanige afweging dient plaats te vinden dat enerzijds voldoende mogelijkheden bestaan om passend en zo nodig daadkrachtig op te treden in geval van ontoelaatbaar gedrag en anderzijds wordt voorkomen dat door zodanig optreden het vereiste gezag van de rechter bij zijn verdere functioneren zal zijn aangetast. Deze afweging wordt als leidend beginsel onderschreven.

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet ingaat op de wenselijkheid van invoering van een of meer andere, met name lichtere, sancties dan de thans voorgestelde disciplinaire maatregel van schorsing en vraagt welke afweging ter zake is gemaakt. Zij adviseert om in het licht van het bovenstaande en tegen de achtergrond van het hiervoor genoemde beoordelingskader te overwegen of het voorstel in deze zin moet worden aangevuld en zo nodig het voorstel aan te passen. Zij wijst daarbij op het Rijksambtenarenreglement en het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren, waarin een variëteit aan lichtere sancties is opgenomen die voor een groot deel financieel van aard zijn, variërend van een geringe geldboete tot bepaalde ingrepen in het salaris van de betreffende ambtenaar. Naar aanleiding van dit advies van de Afdeling is in algemeen deel verhelderd waarom deze sanctiemogelijkheden zijn overwogen, maar uiteindelijk voor rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast als minder geschikt zijn bevonden.

### b. Voorwaardelijk ontslag

Naar het oordeel van de Afdeling is er terecht voor gekozen de maatregel van voorwaardelijk ontslag niet in het voorstel op te nemen. De regering volgt de Afdeling in de stelling dat aangenomen moet worden dat een rechter die wegens ernstig ontoelaatbaar gedrag bestraft is met de maatregel van voorwaardelijk ontslag, niet meer, al dan niet tijdelijk, met voldoende gezag als rechter kan functioneren. De toelichting is op dit punt aangepast.

## 3. De disciplinaire maatregel van schorsing

De Afdeling gaat er van uit dat het gezag van de rechterlijke ambtenaar dat hij nodig heeft om zijn functie te vervullen, in principe bij de disciplinaire maatregel van schorsing wel kan blijven bestaan, maar vraagt om in de toelichting voorbeelden op te nemen van situaties waarin de maatregel van schorsing passend is. Dergelijke voorbeelden zijn op voorhand niet makkelijk te geven. Dit ook omdat tot nu toe niet vaak disciplinaire maatregelen aan rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast werden opgelegd. In 2012 zijn, blijkens het jaarverslag van de Raad voor de rechtspraak, geen besluiten genomen waarbij een disciplinaire maatregel is opgelegd.

De Hoge Raad krijgt met dit wetvoorstel de mogelijkheid te kiezen uit drie disciplinaire maatregelen, waar eerst alleen disciplinair ontslag als sanctie mogelijk was. Het is uiteindelijk aan de Hoge Raad om daar in de uitoefening van zijn bevoegdheid keuzes in te maken en een lijn in te brengen. De toelichting is aangevuld om te bevestigen dat een rechterlijk ambtenaar ook na een schorsing met voldoende gezag kan optreden.

#### 4. Samenloop van bevoegdheden

De Afdeling acht het niet wenselijk dat indien de Hoge Raad de vordering tot het opleggen van een schriftelijke berisping afwijst, de gerechtspresident de maatregel alsnog kan opleggen en andersom. Indien de Hoge Raad beslist geen sanctie op te leggen, is het volgens de Afdeling niet gepast dat de betrokken rechterlijke ambtenaar in een later stadium nog geconfronteerd kan worden met een maatregel van zijn president. De Afdeling geeft in overweging het voorstel zo aan te passen dat in geval de Hoge Raad op vordering van de procureur-generaal een zwaardere maatregel oplegt dan een reeds door de president van het gerecht opgelegde berisping, de berisping komt te vervallen.

Dit voorstel van de Afdeling lost eventuele problemen die zouden ontstaan door de samenloop van bevoegdheden onder het wetsvoorstel niet (volledig) op. De vraag is ook in hoeverre samenloopproblemen zich werkelijk c.q. meer dan voorheen zullen voordoen. Daarover is het volgende overwogen. De huidige maatregel van de waarschuwing (wordt berisping) door de president is geënt op artikel 116 van de Grondwet, waarin is bepaald dat het toezicht op de ambtsvervulling door de leden van de rechterlijke macht die met rechtspraak zijn belast, plaatsvindt door die leden zelf. In het huidige systeem gaat de wet (artikel 46c Wvra) er van uit dat de Hoge Raad de disciplinaire maatregel van ontslag aan een voor het leven benoemde rechterlijk ambtenaar slechts mag opleggen wegens overtreding van de bepalingen genoemd in artikel 46c, eerste lid, onderdeel b, als hij eerder wegens een gelijke overtreding door de president disciplinair is gewaarschuwd. Hiermee is volgtijdelijke uitoefening van de bevoegdheden door de beide instanties dus een voorwaarde om tot de zwaarste disciplinaire maatregel voor bepaalde overtredingen te kunnen komen. Thans is niet geregeld wat op zo'n moment zou moeten gebeuren met een mogelijk nog lopende procedure tegen de maatregel van de president bij de Centrale Raad van Beroep. Aangenomen kan worden dat door wettelijk te bepalen dat de maatregel van berisping door de president door het opleggen van een zwaardere maatregel door de Hoge Raad komt te vervallen, ook het belang van een lopende beroepsprocedure ontvalt. Hetzelfde zou dan echter ook moeten gelden als de Hoge Raad er voor kiest de maatregel van berisping op te leggen.

Door te regelen dat de beslissing van de Hoge Raad de maatregel van de president laat vervallen wordt voorkomen dat de Centrale Raad van Beroep net iets later oordeelt over eenzelfde feitencomplex als de Hoge Raad. Wat dan niet geregeld is, is wat de Hoge Raad moet doen met een tussentijds oordeel van de Centrale Raad of, of de procedure bij de Centrale Raad geschorst moet worden als, terwijl het beroep loopt, een vordering door de procureur-generaal bij de Hoge Raad wordt ingesteld.

Het beroep bij de Centrale Raad tegen een beslissing van de president kan rechtspositioneel niet gemist worden. Ook is het van belang dat het scala van mogelijke maatregelen (dat al niet zo breed is) niet onnodig wordt beperkt. Dit alles afwegende en gezien het feit dat de eerdere regeling nooit aanleiding heeft gegeven tot samenloopproblemen, heeft de regering er voor gekozen de bevoegdheid van de president (en daarmee die van de Centrale Raad van beroep) en de Hoge Raad op dit punt niet over en weer te beperken. Het is wel passend bij de verhoudingen – en procedureel praktisch – als de president niet bevoegd is een schriftelijke berisping op te leggen terwijl tegen de betrokken rechterlijke ambtenaar wegens dezelfde gedraging een vordering bij de Hoge Raad is

ingesteld en de Hoge Raad nog moet oordelen. Op dit punt is het voorstel van de Afdeling overgenomen en het wetsvoorstel overeenkomstig aangepast.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector Staats- en  
bestuursrecht

#### 5. Buitenfunctiestelling

De Afdeling wijst er op dat het voorgestelde artikel 46fa Wvra het verzoek tot het buiten functie stellen volledig koppelt aan een verzoek van de president van het gerecht tot het opleggen van de maatregel van schorsing als bedoeld in artikel 46f, eerste en tweede lid, Wvra. Naar het oordeel van de Afdeling ligt het voor de hand dat een dergelijk verzoek ook ambtshalve kan worden gedaan door de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn op dit punt conform het advies van de Afdeling aangepast.

**Datum**  
28 januari 2014

#### 6. De verklaring omtrent het gedrag (VOG)

De Afdeling adviseert om de verplichte VOG voor gerechtsbestuurders en de rechterlijke leden voor de Raad van de rechtspraak zoals opgenomen in het voorstel te laten vervallen, omdat zij een nieuwe aanvraag van een VOG onnodig acht. Dit advies heeft niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel. Wel is in de toelichting benadrukt waarom de regering een VOG voor gerechtsbestuurders van belang acht. Door toe te treden tot het gerechtsbestuur, gaat een rechterlijk ambtenaar een wezenlijk nieuwe functie bekleden. Dit rechtvaardigt een nieuwe VOG. In aansluiting daarop dient dezelfde verplichting te gelden voor de rechterlijke leden van de Raad voor de rechtspraak.

#### 7. en 8. Overeenstemming en redactionele kanttekeningen

Aan de redactionele kanttekeningen van de Afdeling is aandacht besteed. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enkele andere verbeteringen in de wettekst en de memorie van toelichting aan te brengen. Dit laatste heeft tevens geleid tot de op grond van artikel 51 van de Wvra vereiste overeenstemming met de Sectorcommissie rechterlijke macht over de inhoud van dit wetsvoorstel. De Afdeling wijst er in haar advies ook op dat deze nog ontbrak op het moment dat het advies werd aangevraagd.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

I.W. Opstelten