

Bij Kabinetsmissive van 14 oktober 2013, no.13.002132, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enige andere wetten in verband met de uitbreiding van de mogelijkheden om ten aanzien van voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren disciplinaire maatregelen op te leggen en tevens andere maatregelen te treffen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de wettelijke regeling van de rechtspositionele bevoegdheden die ten aanzien van (vooral) voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren kunnen worden uitgeoefend. Zo wordt de disciplinaire maatregel van schorsing geïntroduceerd en wordt het mogelijk een rechterlijk ambtenaar bij wijze van ordemaatregel tijdelijk buiten functie te stellen of om redenen van zwaarwegend organisatorisch belang over te plaatsen naar een ander gerecht. Ook regelt het voorstel dat een verklaring omtrent het gedrag voor elke rechterlijke benoeming een vereiste wordt, daaronder begrepen de benoeming tot gerechtsbestuurder of tot lid van de Raad voor de rechtspraak.

Het voorstel is ingegeven door de wens een evenwichtig pakket samen te stellen dat adequate maatregelen bevat om bij verschillende vormen van ongeoorloofd gedrag en anderszins onwenselijke situaties beheerst en proportioneel te kunnen reageren. Volgens de toelichting is in de praktijk in toenemende mate gebleken dat het huidige arsenaal aan instrumenten (en de mogelijkheden om die in te zetten) ter correctie van minder ernstige vormen van ongewenst gedrag, te beperkt is. Ook binnen de bij de rechtspraak betrokken instanties bestaat brede consensus over de wenselijkheid van een gedifferentieerder sanctiestelsel. Een uitbreiding van het huidige stelsel ligt dan ook in de rede. Het belang van het aanzien van de rechterlijke macht, de kwaliteit en integriteit alsmede het vertrouwen in de rechtspraak zijn daarmee gediend, aldus de toelichting.

In de kern komt het voorstel erop neer dat naast de twee bestaande disciplinaire maatregelen (de schriftelijke waarschuwing¹ en de maatregel van ontslag) één nieuwe disciplinaire maatregel, de schorsing, wordt geïntroduceerd. De vraag is echter of het voorstel hiermee 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 het aanzien van de rechterlijke macht. De Afdeling maakt verder opmerkingen over de uitwerking van enkele voorgestelde, nieuwe maatregelen alsmede over de voorgestelde invoering van het vereiste van een verklaring omtrent gedrag. De Afdeling is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Beoordelingskader

De onafhankelijke rechter bekleedt in het staatsbestel een bijzondere, constitutioneel verankerde positie. Met het oog daarop bevatten de Grondwet² en internationale

¹ Ingevolge het voorstel wordt dit omgezet in een schriftelijke berisping.

² Hoofdstuk 6 van de Grondwet

bepalingen³ voorwaarden voor de inrichting van de rechterlijke macht en waarborgen voor de rechterlijke onafhankelijkheid. Voor het onderhavige voorstel zijn in het bijzonder artikel 116 en 117 Grondwet van belang. Uit artikel 116, vierde lid, volgt dat het toezicht op de ambtsvervulling door leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast wordt uitgeoefend door zodanige leden. Met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht worden op grond van artikel 117, eerste lid, bij koninklijk besluit voor het leven benoemd. Artikel 117, tweede en derde lid, regelen de mogelijkheden van ontslag. Ingevolge het tweede lid worden de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast op eigen verzoek en wegens het bereiken van een bij de wet te bepalen leeftijd (70 jaar) ontslagen. Het derde lid bepaalt dat in de gevallen bij de wet bepaald, een bij de wet aangewezen, tot de rechterlijke macht behorend gerecht de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast kan schorsen of ontslaan. Hoofdstuk VIa van de Wrra bevat de wettelijke regels als bedoeld in de artikelen 116, vierde lid, en 117, tweede en derde lid, van de Grondwet.

Het voorstel beoogt in genoemd hoofdstuk van de Wrra 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. Volgens de toelichting rechtvaardigt de positie van de rechter in het staatsbestel en het effect van diens (wan)gedrag op het aanzien van de professie in de maatschappij een stevig en duidelijk kader van maatregelen.⁴

De Afdeling onderschrijft deze benadering. Gelet op de bijzondere positie van de rechterlijke macht is het voor de kwaliteit en de integriteit van de rechtspraak van essentieel belang dat adequaat kan worden ingegrepen. Het komt de Afdeling dan ook juist voor dat het huidige stelsel aan disciplinaire en andere maatregelen wordt uitgebreid. Tegelijkertijd is de Afdeling van oordeel dat het aanzien van de rechterlijke macht met het oog op diens positie in het staatsbestel, ook grenzen stelt aan de uitbreiding van het aantal en soort disciplinaire maatregelen. Een aan een rechter op te leggen sanctie mag er niet toe leiden dat deze niet meer met het vereiste gezag kan functioneren. Het voorgaande brengt mee dat bij de beoogde verruiming 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.

In het licht van het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

2. Variëteit van maatregelen

a. *Algemeen*

Doel van het voorstel is een evenwichtig pakket van maatregelen ter beschikking te stellen teneinde beter te kunnen reageren op verschillende vormen van ontoelaatbaar gedrag van voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren. Het beoogde maatwerk brengt mee dat er voldoende zware, maar juist ook lichtere maatregelen voorhanden moeten zijn om, afhankelijk van de bijzondere omstandigheden, adequaat en gepast op te treden.

³ Onder meer in artikel 6 EVRM en artikel 47 EU Handvest.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 1.2 'Instrumentarium bij ongeoorloofd gedrag en anderszins ongewenste situaties'.

Met het oog op de gewenste verbreding van het instrumentarium aan sancties is de vraag in hoeverre inspiratie kan worden geput uit reeds elders bestaande sanctiestelsels. Het Rijksambtenarenreglement (ARAR) en het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Brra) bevatten een veelheid aan disciplinaire sancties die aan (rijks)ambtenaren en niet voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren kunnen worden opgelegd als zij zich schuldig maken aan plichtsverzuim. In artikel 81, eerste lid, ARAR worden twaalf verschillende disciplinaire straffen opgesomd, die krachtens het derde lid ook voorwaardelijk kunnen worden opgelegd.⁵ Naast de schriftelijke berisping, de schorsing en het ontslag, welke maatregelen het voorstel kent, zijn de overige in het ARAR en het Brra geregelde sancties voor een groot deel financieel van aard, variërend van een geringe geldboete tot bepaalde ingrepen in het salaris van de desbetreffende ambtenaar.

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 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.

b. Voorwaardelijk ontslag

Het gewone ambtenarenrecht kent de mogelijkheid van voorwaardelijk ontslag. In het voorstel is hiervan afgezien, omdat een dergelijke maatregel feitelijk geen aanvulling zou bieden op of onvoldoende onderscheidend vermogen zou hebben ten opzichte van de schorsing. Volgens de toelichting gaat van de schorsing een vergelijkbare signaalwerking uit richting de betrokken rechter en zou bij herhaling van laakbaar gedrag vervolgens in een afzonderlijke procedure alsnog de maatregel van ontslag kunnen worden opgelegd.⁶

Deze motivering is naar het oordeel van de Afdeling niet overtuigend. Een wezenlijk verschil tussen de maatregel van schorsing en die van een voorwaardelijk ontslag is dat een rechter in geval van schorsing tijdelijk op non-actief wordt gesteld, terwijl een voorwaardelijk ontslagen rechter feitelijk in functie blijft en - bij voortaan onberispelijk gedrag - zijn rechtsprekende functie zonder onderbreking kan blijven uitoefenen.

Naar het oordeel van de Afdeling is er niettemin terecht voor gekozen de maatregel van voorwaardelijk ontslag niet in het voorstel op te nemen. Aangenomen moet worden dat een rechter die wegens ernstig ontoelaatbaar gedrag bestraft is met de maatregel van – zij het voorwaardelijk - ontslag, niet meer met voldoende gezag als rechter kan functioneren.

De Afdeling adviseert de toelichting in deze zin aan te passen.

3. De disciplinaire maatregel van schorsing

⁵ Zie voor het Brra artikel 34b, eerste lid, waarin elf disciplinaire maatregelen worden opgesomd. Ook deze kunnen krachtens het derde lid alle in voorwaardelijke vorm worden opgelegd.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 1.6 'Adviezen'.

Met de voorgestelde disciplinaire maatregel van schorsing wordt de thans bestaande ruimte tussen enerzijds de lichte maatregel van een schriftelijke berisping en anderzijds de zware en onherroepelijke maatregel van ontslag althans deels opgevuld.

De Afdeling merkt op dat een schorsing van maximaal drie maanden een lichtere sanctie is dan ontslag, maar er evenzeer toe leidt dat de desbetreffende rechter, zij het tijdelijk, buiten het arbeidsproces wordt geplaatst. Mede gelet op het vereiste dat de desbetreffende rechter na zijn schorsing nog met voldoende gezag moet kunnen functioneren mist de Afdeling in de toelichting voorbeelden van gevallen waarin schorsing als disciplinaire maatregel een passend instrument kan zijn.

De Afdeling adviseert in het licht van het bovenstaande de toelichting aan te vullen.

4. Samenloop van bevoegdheden

Thans is de president van een gerecht bij uitsluiting bevoegd om de maatregel van een schriftelijke waarschuwing (in het voorstel een berisping) aan een rechterlijke ambtenaar op te leggen.⁷ Krachtens het voorgestelde artikel 46d Wvra komt de bevoegdheid deze maatregel op te leggen zowel toe aan de president van het desbetreffende gerecht als aan de Hoge Raad. Deze gedeelde bevoegdheid doet een probleem van samenloop ontstaan, waarop ook in de consultatiefase van verschillende zijden is gewezen. De Raad voor de rechtspraak, de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad hebben in hun adviezen aandacht gevraagd voor de mogelijke, ongewenste situatie dat bijvoorbeeld de Hoge Raad de door de procureur-generaal ingestelde vordering tot het opleggen van een schriftelijke berisping afwijst, terwijl de president van het gerecht die maatregel voor hetzelfde feitencomplex dan alsnog kan opleggen. Daarbij is ook gewezen op de aanvullende rol van de Centrale Raad van Beroep in de beroepsprocedure tegen de beslissing van de president.

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 opleggen⁸ en andersom. Indien de Hoge Raad beslist geen sanctie op te leggen, dan is het niet gepast dat de betrokken rechterlijke ambtenaar in een later stadium nog geconfronteerd kan worden met een maatregel van zijn president. Deze samenloop van bevoegdheden zou voorkomen kunnen worden door, zoals ook thans het geval is, de bevoegdheid tot het geven van een schriftelijke berisping uitsluitend bij de president van het desbetreffende gerecht te houden. Nadeel hiervan is echter dat de Hoge Raad geen lichte maatregel ter beschikking staat waaraan in voorkomende gevallen wel behoefte kan bestaan.

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. Voorts kan worden overwogen te regelen dat de president van het desbetreffende gerecht niet langer bevoegd is een schriftelijke berisping op te leggen indien tegen de betrokken rechterlijke ambtenaar wegens dezelfde gedraging reeds een vordering bij de Hoge Raad is ingesteld.

⁷ Ten aanzien van de president van een gerecht is de president van een hoger gerecht bevoegd.

⁸ Daarna eventueel bekrachtigd door de Centrale Raad van Beroep in het tegen de beslissing van de president aangespannen beroep.

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

5. Buitenfunctiestelling

In aanvulling op de bestaande regeling van schorsing als ordemaatregel maakt het voorstel in het voorgestelde artikel 46fa mogelijk dat in gevallen waarin schorsing kan worden of wordt opgelegd, een enkelvoudige kamer van de Hoge Raad de rechterlijk ambtenaar op verzoek van de president van het desbetreffende gerecht in verband met onverwijld spoed buiten functie kan stellen.

De toelichting acht deze maatregel gewenst in verband met de soms vereiste spoed die maakt dat direct moet worden opgetreden en de volledige procedure van schorsing bij de Hoge Raad niet kan worden afgewacht. Vanwege de grondwettelijke regeling van artikel 117, derde lid, is gekozen voor een systeem waarin de president van het gerecht bij wijze van voorlopige voorziening een rechterlijke uitspraak moet verkrijgen om de betrokken rechterlijke ambtenaar direct op non-actief te kunnen stellen. Gebruik van dit nieuwe instrument moet gepaard gaan met een gelijktijdig verzoek aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad om een vordering tot schorsing te doen.

Uitgangspunt is dat deze nieuwe procedure in de praktijk binnen 72 uur na voorlegging door de procureur-generaal bij de Hoge Raad tot een beslissing op dat verzoek leidt.⁹

Het voorgestelde artikel 46fa Wvra koppelt het verzoek tot het buiten functie stellen 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. Hoewel de president van het gerecht waar de desbetreffende rechter geplaatst is veelal als eerste op de hoogte is van een ongewenste situatie die een verzoek om oplegging van deze nieuwe ordemaatregel rechtvaardigt, ligt het naar het oordeel van de Afdeling voor de hand dat een dergelijk verzoek ook ambtshalve kan worden gedaan door de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Daarbij wijst de Afdeling erop dat de vordering van de procureur-generaal waarop de Hoge Raad een disciplinaire maatregel kan opleggen, ingevolge artikel 46o Wvra ofwel ambtshalve geschiedt, ofwel naar aanleiding van een met redenen omkleed verzoek van de president van een gerecht.

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen dan wel de toekenning van de bevoegdheid aan uitsluitend de president van het gerecht dragend te motiveren.

6. De verklaring omtrent het gedrag (VOG)

Naast het vereiste van een VOG voor een eerste rechterlijke benoeming stelt het voorstel een VOG verplicht voor de benoeming van een rechterlijke ambtenaar tot lid van het gerechtsbestuur of de Raad voor de rechtspraak.¹⁰ De toelichting erkent dat het merendeel van de te benoemen bestuurders opnieuw een VOG zal moeten aanvragen, aangezien zij – in ieder geval na verloop van tijd ingevolge het onderhavige voorstel – al eerder een VOG zullen hebben overgelegd voorafgaand aan hun benoeming tot rechterlijke ambtenaar.¹¹

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.3 'Nieuwe maatregelen' en artikelsgewijze toelichting, artikel I, onderdeel I.

¹⁰ Zie de voorgestelde artikelen 15, vijfde lid, en 84, derde lid, van de Wet op de Rechterlijke Organisatie (Wet RO).

¹¹ Artikelsgewijze toelichting, artikel II, onderdeel A.

De Afdeling acht een nieuwe aanvraag als hiervoor bedoeld onnodig. Nu volgens de toelichting een recente VOG voor een benoeming in een andere rang niet noodzakelijk is¹², valt niet in te zien waarom dat wel het geval zou zijn voor de rechterlijke ambtenaren die tot gerechtsbestuurder of lid van de Raad voor de rechtspraak benoemd (willen) worden. Het belang van de positie van het gerechtsbestuur en de bevoegdheden die het uitoefent, wat kennelijk aan deze wijziging ten grondslag ligt¹³, maken dat niet anders.

De Afdeling adviseert dit onderdeel van het voorstel, voor zover het betrekking heeft op de voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren, te schrappen.

7. Overeenstemming Sectorcommissie rechterlijke macht

Uit de toelichting blijkt niet of over de inhoud van dit wetsvoorstel de in artikel 51 van de Wvra bedoelde overeenstemming met de Sectorcommissie rechterlijke macht is bereikt. De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.

8. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

¹² Artikelsgewijze toelichting, artikel I, onderdeel A, 2^{de} alinea.

¹³ Zie de artikelsgewijze toelichting, artikel II, onderdeel A.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W03.13.0364/II

- In artikel I, onderdeel D, artikel 46ca, eerste lid, sub b “bepaalde tijd, voor” schrappen.
- In artikel I, onderdeel D, artikel 46ca, derde lid, “de Hoge Raad anders beslist” vervangen door: anders wordt beslist.
- In artikel I, onderdeel E, artikel 46d, tweede lid “,genoemd in artikel 46ca, eerste lid, onderdelen b en c,” vervangen door: schorsing en ontslag.
- In artikel I, onderdeel I, artikel 46fa, derde, vierde en vijfde lid “op grond van het eerste lid” schrappen.
- In artikel I, onderdeel H en K, artikel 46f en 46m, “lettering“ vervangen door: verlettering.
- In artikel I, onderdeel J, artikel 46kb, na “zwaarwegend organisatorisch belang, toevoegen: van het gerecht waar de rechterlijk ambtenaar op dat moment is geplaatst.
- Artikel II, onderdeel B, als volgt formuleren: In de artikelen 16, eerste lid, en 86, eerste lid, wordt “17, eerste tot en met vijfde lid, en 18 tot en met 19” telkens vervangen door: en 17 tot en met 19.
- In artikel VVIII “Zeevaartbemanningwet” vervangen door: Wet zeevarenden.
- In artikel XIX, onder 1 “in werking treedt als” vervangen door: onderscheidenlijk op dezelfde datum in werking treedt als.
- In artikel XX “bedoeld” vervangen door: genoemd.
- De aanpassingswetgeving is niet volledig. Zie bijv. artikel 54 van de Advocatenwet, de artikelen 67, 119, 66 en 48b van de Wet op de rechterlijke organisatie.
- In artikel 3, tweede lid, van de Wet op de Raad van State, artikel 5, eerste lid, onder g, van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie en artikel 4, eerste lid, onder g, van de Beroepswet “waarschuwing” vervangen door: berispt.
- De in de toelichting genoemde tabel in overeenstemming brengen met het voorstel wat betreft de schriftelijke waarschuwing na invoering voorstel en wat betreft de schorsing als sturingsmaatregel.
- In de toelichting, paragraaf 1. 3 (nieuwe maatregelen) of alle nieuwe maatregelen beschrijven, of het opschrift vervangen door: buitenfunctiestelling.