

Vergaderjaar 2013–2014

33 861

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 juni 2014

1. Algemeen

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de in het verslag aan het woord zijnde fracties. Het is verheugend dat deze fracties met de hoofdlijnen van het wetsvoorstel kunnen instemmen. Uit de gestelde vragen en opmerkingen blijkt met name een door de fracties gedeelde wens om te komen tot een afdoende uitbreiding van de mogelijkheden om disciplinerend te kunnen optreden ten aanzien van de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast. Met dit wetsvoorstel wordt aan deze wens tegemoet gekomen. In het onderstaande wordt dit nader toegelicht. Bij de beantwoording van het verslag houd ik zoveel mogelijk de indeling en de volgorde van het verslag aan, met dien verstande dat vergelijkbare vragen waar mogelijk bij de beantwoording samengenomen zijn.

Er bestaat een brede consensus over de wenselijkheid van een gedifferentieerder sanctiestelsel voor rechters. De rechter bekleedt in het staatsbestel een bijzondere, constitutioneel verankerde, positie. Hiermee wordt gegarandeerd dat een ieder zijn recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter verzekerd kan zien. Het mag niet zo zijn dat een rechter in zijn oordeelsvorming in individuele zaken wordt gestuurd door vrees voor zijn rechtspositie. Tegelijk moeten rechters in hun optreden worden gecorrigeerd als zij zich niet gedragen zoals een redelijk handelend rechter betaamt. Het oordeel over rechterlijk optreden moet vrij zijn van inmengingen, zoals bepaalde politieke wensen of voorkeuren. In dat kader vragen de leden van de VVD-fractie wat de gevolgen zijn van een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EHRM) over de onafhankelijkheid van rechters, te weten de zaak Volkov t. Oekraïne (8 januari 2013, nr. 21722/11). Het EHRM geeft in deze uitspraak een aantal algemene, vergelijkende beschouwingen over het tuchtrecht voor rechters in Europa en stelt tegelijkertijd zeer concreet vast dat in het voorgelegde geval van de heer Volkov de Oekraïne het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) om een aantal redenen heeft geschonden.

Opvallend daarbij is dat het EHRM oordeelt dat de Oekraïne verplicht is om de ontslagen rechter te her-installeren als «judge of the Supreme Court at the earliest possible date». Het EHRM komt tot die conclusie na een zorgvuldige analyse van de context van het probleem. Dit in het licht van het absolute belang van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Dit belang van rechterlijke onafhankelijkheid wordt door de regering uiteraard onderschreven.

De VVD-fractie vraagt de regering hoe zij denkt dat het EHRM zou oordelen over het Nederlandse tuchtrecht voor rechterlijke ambtenaren, mocht het wetsvoorstel in deze vorm in het Staatsblad verschijnen. Naar aanleiding van die vraag wordt het volgende opgemerkt.

Het EHRM kwam om een aantal redenen tot zijn conclusie dat in de voorgelegde casus sprake was van schending van het EVRM. Allereerst was er in de zaak Volkov geen sprake van een maatregel opgelegd door een onafhankelijke en onpartijdige instantie. Bovendien was de procedure onvoldoende voorzienbaar en was de maatregel niet-proportioneel.

Een groot verschil tussen de Nederlandse situatie en de zaak Volkov is de mate van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de instantie die de maatregelen kan opleggen of beoordelen. In Nederland is dat de Hoge Raad of, via de weg van bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen disciplinaire beslissingen van de president van het betrokken gerecht, de Centrale Raad voor Beroep. In de Oekraïne waren diverse belangengroeperingen vertegenwoordigd in de instantie die over de zaak moest oordelen. Het EHRM stelt vast dat een onafhankelijk en onpartijdig gerecht voor tenminste de helft uit rechters zou moeten bestaan. Aan deze eis wordt in Nederland bij het opleggen van disciplinaire maatregelen jegens rechters voldaan.

Het EHRM stelt verder dat in het algemeen moet worden aangenomen dat een verjaringstermijn in het tuchtrecht verhoedt dat een tuchtrechter moet oordelen over feiten die zich in een ver verleden hebben voorgedaan en waartegen de aangeklaagde zich vanwege het tijdsverloop niet meer goed kan verdedigen. De Oekraïense tuchtrechter had in het geval van de heer Volkov in 2010 geoordeeld over zaken die zich in 2003 en 2006 hadden voorgedaan. Voor het EHRM leidde dat in dit geval tot het oordeel dat er sprake was van een inbreuk op artikel 6 EVRM.

In Nederland hanteert de tuchtrechter in het algemeen – ook zonder een wettelijke verjaringstermijn – op grond van artikel 6 EVRM reeds een termijn waarbinnen de tuchtklacht aan hem moet zijn voorgelegd, op straffe van niet-ontvankelijkheid. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in het tuchtrecht voor advocaten¹ en gerechtsdeurwaarders², waarin is bepaald dat toepassing van het beginsel van rechtszekerheid met zich meebrengt dat van een klager verwacht mag worden dat hij niet te lang wacht met het indienen van een klacht en dat een beroepsbeoefenaar die onderworpen is aan tuchtrecht, mede gelet op het bepaalde in artikel 6 van het EVRM, krachtens een op de behandelingstermijn van toepassing zijnde ongeschreven redelijkheidsnorm, zich in beginsel kan beroepen op een tijdsverloop tussen enerzijds het ontstaan en ter kennis van klager gekomen zijn van een klachtfeit en anderzijds het indienen van de klacht. Het ligt voor de hand dat bij het opleggen van een disciplinaire maatregel aan een rechterlijk ambtenaar eenzelfde overweging zal gelden. De Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra), en ook het wetsvoorstel zoals dit nu voorligt, bevat geen zelfstandige verjaringstermijn.³ Juist omdat de Nederlandse rechter hierin zelfstandig de norm van artikel 6

¹ tuchtrecht.overheid.nl, zaaknummer 4224/13.131.

² LJN: BC8315 Hof Amsterdam 21 februari 2008.

³ Zie hierover ook: S. Dijkstra, Het tuchtrecht voor rechters in Nederland en Europa in beweging. Over disciplinaire sancties en machtenscheiding, *TREMA oktober 2013*, p. 273–279.

EVRM toepast, ligt het niet voor de hand dat zich in de Nederlands rechtspraak op dit punt een probleem zal voordoen.

Een ander punt dat in de uitspraak wordt behandeld, is het feit dat op het moment van de toepassing van het recht door de aangewezen autoriteiten tegen de heer Volkov, er drie mogelijkheden waren om hem disciplinair te straffen: een berisping, degradatie in rang en ontslag. Het EHRM trekt daaruit de conclusie dat dit, in het geval van de Oekraïne, te weinig ruimte gaf aan de autoriteiten om de nodige afwegingen te maken tussen algemene belangen van de staat en de individuele belangen in de betreffende zaak. Daarbij merkt het EHRM op dat uit een vergelijking tussen verschillende stelsels in Europa blijkt dat sommige landen een zeer gedetailleerd stelsel van elkaar in zwaarte opvolgende sancties hebben voor verschillende gradaties van ontoelaatbaar gedrag. Het EHRM somt op grond van dit overzicht de volgende mogelijke sancties op: waarschuwing, berisping, overplaatsing, degradatie of demotie, het onthouden van promotie, boete, salarisverlaging, schorsing en ontslag (met of zonder behoud van pensioen). Het EHRM trekt hieruit overigens niet de conclusie dat alle genoemde maatregelen mogelijk zouden moeten zijn. Belangrijk voor het EHRM is dat het de proportionaliteit van de beslissing in de zaak Volkov niet werd beoordeeld door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht en dat er geen consistente lijn is in eerdere uitspraken, op grond waarvan de betrokken rechterlijk ambtenaar kon voorzien hoe zijn gedrag zou worden gewogen. Dat leidt er toe dat de inbreuk, ten gevolge van de maatregel van ontslag, op het privéleven van de heer Volkov schending van artikel 8 EVRM oplevert.

2. Het stelsel van maatregelen

De regering is van mening dat de thans bestaande mogelijkheden om leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast, op hun functioneren aan te spreken en bij ongewenst gedrag of ongewenste situaties proportioneel te kunnen reageren, om uitbreiding vragen. Daarop ziet dit wetsvoorstel. Het is niet de verwachting dat de huidige of beoogde stand van mogelijke maatregelen jegens rechters tot een zelfde conclusie van het EHRM zou leiden als in het geval van de Oekraïne. Hoewel er op dit moment slechts twee mogelijke disciplinaire sancties zijn, bestaan er reeds andere maatregelen: de ordemaatregelen, die ook beogen bij ongewenst gedrag of bij ongewenste situaties corrigerend op te kunnen treden.

De leden van de VVD-fractie vragen of het mogelijk is de ordemaatregelen uit het wetsvoorstel tevens als disciplinaire maatregel op te leggen, althans een stelsel in te richten waarin de in het voorstel genoemde ordemaatregelen als disciplinaire maatregel kunnen worden opgelegd. Ik meen dat het thans geldende gemengde stelsel – met de voorgestelde aanvullingen – recht doet aan de wijze waarop de rechterlijke organisatie is ingericht alsmede een uiting is van de constitutionele waarborgen die gelden om de onafhankelijkheid van de rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast, te garanderen. Met de eigenstandige bevoegdheden van de president van het betreffende gerecht kan een rechterlijk ambtenaar «dicht bij de werkvloer» op zijn handelen worden aangesproken, terwijl de onafhankelijkheid van de rechterlijk ambtenaar steeds is gegarandeerd door de rechtsbescherming tegen deze beslissingen en het feit dat een rechter alleen door de Hoge Raad gedwongen ontslagen kan worden.

Het omzetten van bepaalde ordemaatregelen naar disciplinaire maatregelen zal in de praktijk voor de betrokken rechterlijk ambtenaar nauwelijks tot geen bijkomend effect hebben.

De beide mogelijke disciplinaire straffen worden thans door twee verschillende instanties, met een verschillend regime, opgelegd. Er is sprake van een gemengd stelsel en dit is in de loop der tijd zo gevormd. Zowel de president van een gerecht als de Hoge Raad kunnen orde- en disciplinaire maatregelen treffen. Daarbij geldt dat zij deels van elkaar afhankelijk zijn. Op dit moment kan bijvoorbeeld alleen disciplinair ontslag worden opgelegd op grond van het feit dat een rechterlijk ambtenaar de bepalingen overtreedt waarbij hem het uitoefenen van een bepaald beroep wordt verboden, een vast en voortdurend verblijf wordt aangewezen, verboden wordt zich in een onderhoud of een gesprek in te laten met partijen of haar advocaten of gemachtigden of een bijzondere inlichting of schriftelijk stuk van hen aan te nemen, de verplichting wordt opgelegd een geheim te bewaren of de verplichting wordt opgelegd de functionele autoriteit in kennis te stellen van de betrekkingen die hij buiten zijn ambt vervult, alleen worden opgelegd als hij hiervoor eerder door de president disciplinair is gestraft.

Naast het disciplinair ontslag is de Hoge Raad bevoegd tot ontslag van een rechterlijk ambtenaar in het geval deze bij onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak wegens een misdrijf is veroordeeld dan wel hem bij een dergelijke uitspraak een maatregel is opgelegd die vrijheidsbeneming tot gevolg heeft. Hierbij mag worden aangenomen dat de rechterlijk ambtenaar zich op zo'n moment op een wijze heeft gedragen die, wellicht niet altijd maar in veel gevallen wel, tevens gevat zou kunnen worden onder een van de gronden voor disciplinair ontslag, namelijk dat de rechterlijk ambtenaar door zijn handelen of nalaten ernstig nadeel toebrengt aan de goede gang van zaken bij de rechtspraak of het in haar te stellen vertrouwen. Het ontslag door de Hoge Raad heeft dan eenzelfde effect en bedoeling. Zo heeft de Hoge Raad ook geoordeeld⁴ dat «benedenmaats presteren op het punt van werktempo, onvoldoende openstaan voor collegiaal overleg, gebrek aan besluitvaardigheid, ongelukkige persoonlijke en ambtelijke presentatie, het niet-nakomen van werkafspraken over aanwezigheid en bereikbaarheid en het bekend worden van privégedrag dat afbreuk doet aan de waardigheid van het ambt of het gezag van de rechtspraak» in onderlinge samenhang gezien een voldoende reden kunnen vormen voor ontslag vanwege ongeschiktheid op grond van artikel 46l Wvra.⁵

Op grond van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat ordemaatregelen en disciplinaire maatregelen elkaar aanvullen en op bepaalde punten overlappen. Dat is goed te verklaren. Het woord disciplineren betekent immers: ordenen, tuchtigen of gehoorzaamheid aan voorschriften en bevelen eisen. Hierom is ook het niet nodig om van alle mogelijke maatregelen te bepalen dat het disciplinaire maatregelen zijn. Het doel van het stelsel is om te kunnen optreden tegen ongeoorloofd gedrag en ongewenst situatie en daarbij is het soms noodzakelijk om de betrokkene te straffen maar straf is geen doel op zichzelf. Voor het EHRM is overigens irrelevant hoe een specifieke maatregel genoemd wordt in het nationale recht. Het gaat er om of de maatregelen primair «punitief» van aard zijn. In de Engel e.a. t. Nederland-zaak (8 juni 1976, nr. 5100/71, para. 82) gebruikt het EHRM de volgende criteria om een maatregel/straf te kwalificeren: «In this connection, it is first necessary to know whether the provision(s) defining the offence charged belong, according to the legal system of the respondent State, to criminal law, disciplinary law or both concurrently. This however provides no more than a starting point. The indications so afforded have only a formal and relative value and

⁴ ECLI:NL:HR:2009:BK6646.

⁵ Zie: M.L. van Emmerink, J.P. Loof en Y.E. Schuurmans, *Systeemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak*, Raad voor de rechtspraak Research Memoranda Nummer 2 /2014, Den Haag 2014, p. 113.

must be examined in the light of the common denominator of the respective legislation of the various Contracting States. The very nature of the offence is a factor of greater import. (...) However, supervision by the Court does not stop there. Such supervision would generally prove to be illusory if it did not also take into consideration the degree of severity of the penalty that the person concerned risks incurring». Concluderend meent de regering dat de Wvra de toets met het EVRM, zowel nu, als na invoering van de voorgestelde wijzigingen kan doorstaan. Het wetsvoorstel verbreedt mogelijkheden van proportioneel optreden, hetgeen uiteindelijk een belangrijke voorwaarde onder het EVRM is.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre ook op kwaliteit van de rechtspraak kan c.q. wordt getoetst bij de functioneringsgesprekken met rechters. Deze leden vragen op welke manier gebrek aan kwaliteit kan leiden tot het opleggen van een disciplinaire maatregel. Als de kwaliteit van het rechterlijk werk tekortschiet, dan kan de rechter tot de orde worden geroepen. Bijvoorbeeld tijdens een functioneringsgesprek, waarin ook het kwalitatief functioneren van de rechter aan de orde komt. Indien de rechter ondanks herhaalde bespreking en waarschuwing ondermaats blijft presteren, kan dat uiteindelijk leiden tot ontslag via de Hoge Raad. Dat zal dan geen ontslag als disciplinaire maatregel kunnen zijn, want gebrek aan kwaliteit op zich zelf leidt niet tot het oordeel dat er sprake zou kunnen zijn van plichtsverzuim. Gebrek aan kwaliteit zou eventueel kunnen leiden tot een ontslag wegens ongeschiktheid, maar als er sprake is van opzettelijk ondermaats presteren zou dat als plichtsverzuim kunnen worden beschouwd.

Ik hecht er aan hier nogmaals te benadrukken dat de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregel van overplaatsing, nadrukkelijk niet bedoeld is als maatregel jegens de rechterlijke ambtenaar die wordt overgeplaatst. Dit in reactie op de vraag van de leden van de SP-fractie hoe de uitvoering van deze maatregel in de praktijk zal zijn. De bevoegdheid van de Hoge Raad op dit punt is enkel gegeven voor de uitzonderingssituatie dat in het belang van het gerecht waar de betreffende ambtenaar geplaatst is, een impasse moet worden doorbroken.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering uiteen te zetten hoe de wens voor meer disciplinaire maatregelen zich verhoudt met de kwantitatieve gegevens over ongeoorloofd gedrag van rechtelijke ambtenaren. Uit het Jaarverslag Rechtspraak 2013 blijkt dat ten aanzien van rechters en raadsheren in 2013 één rechtspositioneel besluit is genomen dat als disciplinaire maatregel is te kwalificeren, te weten een schriftelijke waarschuwing. De regering is het met de leden van de CDA-fractie eens dat het aantal gevallen van ongeoorloofd gedrag tot een minimum beperkt moet blijven, en dat tegelijkertijd het aantal opgelegde disciplinaire maatregelen binnen de rechterlijke macht op zichzelf geen reden tot zorg is. Maar, zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven: als blijkt dat in gevallen waarin dan toch zou moeten worden opgetreden er onvoldoende kan worden ingegrepen omdat het juiste instrumentarium ontbreekt, is dat niet acceptabel. De Rechtspraak zelf constateerde naar aanleiding van het rapport van de «Werkgroep disciplinaire tussenstappen» (werkgroep Stevens) dat er een te groot gat zit tussen de huidige disciplinaire maatregelen, namelijk waarschuwing en ontslag. Sommige kwesties zijn te licht voor strafontslag, maar te zwaar voor een schriftelijke waarschuwing. Niet uit te sluiten valt dat zich gevallen voordoen of hebben voorgedaan, waarin een andere maatregel dan nu beschikbaar, passend was geweest. De werkgroep Stevens adviseerde in 2009 het aantal mogelijke maatregelen tegen rechters te verruimen. U treft het rapport hierbij aan. De Presidentenvergadering en de Raad voor de rechtspraak stemden in met het advies. Onderdeel van het advies was te

komen tot een aanpassing in het pakket van disciplinaire strafmaatregelen én orde- en sturingsmaatregelen. Hoewel er in de praktijk dus niet vaak aanleiding is om een disciplinaire maatregel op te leggen, kan de uitbreiding van het instrumentarium van sanctie- en ordeningsmaatregelen een positieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van het rechterlijk functioneren. Daarbij is van belang dat hetgeen nu wordt voorgesteld door de Rechtspraak zelf onderschreven wordt. Gezamenlijk bieden deze maatregelen een aanvulling op de reeds bestaande mogelijkheden om op te kunnen treden tegen mogelijk voorkomende vormen van ongewenst gedrag van rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast.

Door diverse fracties is gevraagd hoe de regering tot dit pakket gekomen is en in het bijzonder waarom een of meer zelfstandige maatregelen van financiële aard ontbreken, zoals deze wel voorkomen in het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR).

De regering heeft de overtuiging dat het van het grootste belang is dat de wetgever – binnen de kaders van de Grondwettelijke bepalingen – dát instrumentarium ter beschikking stelt, waarvan vanuit de Rechtspraak zelf aangegeven wordt dat daaraan behoefte bestaat. Daarom heeft de regering de aanbevelingen van de werkgroep Stevens – die door de presidentenvergadering en de Raad voor de rechtspraak zijn onderschreven – zeer ter harte genomen. Het uitgangspunt van de regering is dan ook niet zozeer een vergelijking te trekken met het scala aan disciplinaire, orde- en sturingsmaatregelen van andere sectoren, maar te bezien wat specifiek voor de sector rechterlijke macht in termen van duidelijkheid en proportionaliteit, binnen de grenzen van de Grondwet, effectief is. Daarbij is ook van belang, en daar heeft de Afdeling advisering van de Raad van State ook terecht op gewezen, dat het de betrokkene niet onmogelijk wordt gemaakt om, behalve dan bij ontslag, na de maatregelen nog met gezag te kunnen functioneren. Met die uitgangspunten is de regering het gesprek aangegaan met de verschillende partijen binnen de rechterlijke macht. In die gesprekken bleek onder andere dat er in de sector geen behoefte bestaat aan een afzonderlijke financiële sanctie. Ook het rapport van de werkgroep Stevens rept er niet over. Betwijfeld wordt of er een financiële sanctie gevonden kan worden die enerzijds effectief kan zijn in de zin van duidelijkheid en proportionaliteit, en anderzijds zelfs de schijn vermijdt dat er ingegrepen kan worden in de individuele rechterlijke onafhankelijkheid door de betrokken functionele autoriteit. Deze gesprekken en de uitkomsten van de consultatie hebben mij bevestigd in mijn overtuiging dat het niet zinvol is om een financiële sanctie aan het instrumentarium toe te voegen als die niet effectief gebruikt zal worden. Het aspect onafhankelijkheid speelt bij rijksambtenaren primair niet, zodat op dit punt de vergelijking met het ARAR niet op gaat.

Tenslotte hecht ik er aan te zeggen dat het totale pakket aan maatregelen de uitkomst is van een onderhandelingsproces waarvan het eindresultaat in het begin bij geen van de partijen als optimaal eindresultaat voor ogen stond, maar wel door de regering en de betrokken instanties binnen de Rechtspraak als een werkzaam geheel wordt beschouwd. Ik meen dat het pakket dan ook de kans moet krijgen zich in de praktijk te bewijzen.

De leden van de SP fractie vragen waarom een financiële sanctie bij de maatregel schorsing door de Hoge Raad dan wel voorgesteld wordt. In antwoord op de vragen van die fractie wil de regering er op wijzen dat de mogelijkheid van inhouding van het salaris tijdens de gehele of een deel van een schorsing een bijkomende maatregel is die afhankelijk van de omstandigheden van het geval – waaronder de aard van de verweten gedraging én de mate waarin betrokkene zich gevoelig toont voor de maatregel – daadwerkelijk inhoud kan geven aan het bestraffende karakter van een schorsing. In sommige gevallen zal niet nodig zijn om het

karakter van straf te onderstrepen, in ander gevallen wel. Anders gezegd: voorkomen moet worden dat de schorsing als een vorm van buitengewoon verlof of zelfs betaalde vakantie wordt ervaren. Met de mogelijkheid om met de duur van de schorsing en met de duur van de eventuele inhouding van bezoldiging, te variëren, ontstaat de mogelijkheid om binnen deze disciplinaire maatregel differentiatie aan te brengen. Dit draagt bij aan de duidelijkheid en proportionaliteit van de opgelegde maatregel. Om te zorgen dat oplegging van deze financiële bijkomende maatregel buiten de dagelijkse verhouding tussen betrokkene en functionele autoriteit plaatsvindt, is bepaald dat alleen de Hoge Raad deze maatregel kan nemen. Hiermee wordt aangesloten bij het bestaande regime waarin het alleen de Hoge Raad is die ingrijpende maatregelen jegens individuele rechters kan treffen en wordt de kans dat de maatregel oneigenlijk wordt gebruikt en daarmee afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van de rechter, tot een minimum beperkt.

De leden van de SP-fractie vragen welke consequenties de regering verbindt aan een eventuele afwijzing van een schorsingsverzoek, wat ertoe leidt dat buitenfunctiestelling achteraf niet had mogen worden toegepast. Zowel de buitenfunctiestelling als de schorsing worden door de Hoge Raad opgelegd. Het feit dat er voor de Hoge Raad uiteindelijk onvoldoende redenen zijn om tot schorsing van een rechterlijk ambtenaar op grond van artikel 46f Wvra te besluiten, betekent niet dat de beslissing om tot buitenfunctiestelling over te gaan niet juist is geweest. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de betreffende rechterlijk ambtenaar zich niet langer in voorlopige hechtenis bevindt, of andere feiten bekend zijn geworden. De regering is zodoende niet van oordeel dat de afwijzing van een schorsingsverzoek altijd zou impliceren dat de buitenfunctiestelling dus niet had mogen worden toegepast. In beide gevallen spreekt de Hoge Raad recht in eerste en enige instantie en is de uitspraak direct onherroepelijk. Tegen een onherroepelijke rechterlijke uitspraak kan een onrechtmatige daadsactie slechts bij hoge uitzondering slagen.⁶ Het moet dan gaan om een veronachtzaming van een fundamenteel rechtsbeginsel bij de voorbereiding van de beslissing, zodat er van een eerlijke en onpartijdige behandeling van de zaak geen sprake is.

Ook vragen de leden van de SP-fractie wat er volgens de regering gebeurt als de buitenfunctiestelling afloopt maar nog geen schorsing is uitgesproken, terwijl terugkeer naar de werkvloer tot ongewenste situaties zou leiden. Het uitgangspunt van de regering is dat de termijn van dertig dagen voldoende is om de nodige maatregelen te treffen. De schorsingsprocedure op grond van artikel 46f Wvra is een ordemaatregel. Die moet met de nodige spoed afgerond kunnen worden.

De leden van de SP-fractie willen voorts graag weten in hoeverre de nieuwe disciplinaire en ordemaatregelen ook betrekking hebben op leden van het Openbaar Ministerie. In verder antwoord op die vraag kan ik u verwijzen naar mijn brief van 18 november 2013 aan uw Kamer, waarin ik o.a. in ga op het systeem van disciplinaire maatregelen bij het OM. Daarin heb ik aangegeven dat «... disciplinaire maatregelen volgens Hoofdstuk 4 van het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Bvra) kunnen worden opgelegd. Hoofdstuk 4 van het Bvra biedt ten aanzien van niet voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren (officiëren en advocaten-generaal) een uitgebreid instrumentarium aan mogelijke disciplinaire maatregelen, overeenkomend met het commune ambtenarenrecht. Dat arsenaal biedt de mogelijkheid om proportioneel en effectief te kunnen reageren op, verschillende vormen van ongeoorloofd

⁶ In 1971 heeft de Hoge Raad (NJ 1972, 137) geoordeeld dat de Staat in beginsel niet aansprakelijk is voor schade uit onrechtmatige rechterlijke beslissingen.

gedrag...». ⁷ Ordemaatregelen die ten aanzien van de leden van het OM kunnen opgelegd worden zijn schorsing en het tijdelijk opdragen van andere werkzaamheden. De in dit wetsvoorstel voorgestelde nieuwe disciplinaire en ordemaatregelen hebben geen betrekking op de leden van het OM.

3. Verklaring omtrent het gedrag

Het lijkt de leden van de VVD-fractie wenselijk dat rechters na enkele jaren opnieuw een VOG moeten aanvragen. Zij vragen hoe de regering hier tegenaan kijkt.

De periodieke overlegging van een VOG kan een toegevoegde waarde hebben in arbeidsverhoudingen waarin geen zelfstandig stelsel van maatregelen bij algemeen ongeoorloofd gedrag bestaat. Voor de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast, bestaan nu al wettelijke schorsings- en ontslaggronden voor zaken die uiteindelijk tot de afwijzing van een VOG zouden leiden. De artikelen 46f en 46m van de Wvra voorzien hier in. De disciplinaire maatregel van ontslag wordt doorgaans opgelegd indien een rechterlijk ambtenaar door handelen of nalaten ernstig nadeel toebrengt aan de goede gang van zaken bij de rechtspraak of het in haar te stellen vertrouwen. Juist binnen de rechterlijke macht mag er van worden uitgegaan dat een strafrechtelijke veroordeling van een collega niet pas bekend zal worden bij de aanvraag van een VOG. Het stelsel van disciplinaire en ordemaatregelen, zoals dat nu voorligt en met dit wetsvoorstel wordt uitgebreid met extra maatregelen voor direct ingrijpen, heeft een dusdanig kader dat de verplichte periodieke overlegging van een VOG op dit punt enkel tot een onnodige administratieve last zal leiden.

Voor de regering ligt dit anders ten aanzien van de nieuwe VOG die door de leden van de gerechtshoven en de Raad voor de rechtspraak moet worden overgelegd. Dit ook in reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie waarom de functie in het gerechtshof of de Raad, van dien aard is dat het opnieuw aanvragen van een VOG gerechtvaardigd en wenselijk is. De regering acht het van belang te onderstrepen dat, hoewel een rechterlijk ambtenaar vanuit zijn positie als rechterlijk ambtenaar plaats neemt in het gerechtshof of de Raad, de *functie* die hij gaat vervullen rechtvaardigt dat een VOG wordt overgelegd. De niet-rechterlijke leden van de besturen en de Raad moeten dat voor hun benoeming ook doen en de regering heeft deze lijn, ook op nadrukkelijk verzoek van de Raad voor de rechtspraak, op dit punt willen doortrekken.

De leden van de SP-fractie willen graag weten wat volgens de regering de ruime toetsing inhoudt voordat een VOG wordt afgegeven. Een ruime toetsing doet recht aan de hoge mate van integriteit die van de rechterlijk ambtenaar verwacht wordt. Bij de betrouwbaarheidstoetsing in het kader van een VOG, wordt gebruik gemaakt van een screeningsprofiel met bepaalde risicogebieden. Er zijn thans acht verschillende risicogebieden die aangeven welke risico's zich voor kunnen doen. Voor de betrouwbaarheidstoetsing van de rechterlijk ambtenaar wordt dit profiel, in samenwerking met betrokken partijen, zodanig breed vastgesteld, dat het recht doet aan de verschillende aspecten van het rechterlijk ambt.

In de regel wordt bij een VOG-aanvraag gekeken of betrokkene tot vier jaar voorafgaand aan de aanvraag voorkomt in de justitiële documentatie. Voor rechterlijk ambtenaren wordt deze termijn verruimd naar dertig jaar. Dit is in lijn met de hoge integriteitseis. Indien blijkt dat de rechterlijk ambtenaar in die periode voorkomt in de justitiële documentatie, wordt bezien of deze gegevens, indien herhaald, getuigen op het risico voor de samenleving, een behoorlijke uitoefening van de beoogde taak of

⁷ Kamerstukken II, 2013/14, 29 279, nr. 180, p. 2.

bezigheden, in de weg staan. Bij een VOG worden alleen de eigen antecedenten van een rechterlijk ambtenaar betrokken. Binnen een dergelijk onderzoek is geen ruimte voor de beoordeling van criminele antecedenten van familieleden.

De leden van de CDA-fractie vragen of het niet voor de hand ligt de aanvraag van een VOG te laten geschieden voor de werkgever zelf en waarom de leden van de Selectiecommissie Rechterlijke Macht op dit punt moeten worden ontlast. In antwoord daarop meld ik dat de regeling van de afgifte VOG gericht is op degene op wie de verklaring betrekking heeft: iemand kan alleen een VOG voor zichzelf aanvragen. Werkgevers kunnen wel aangeven dat daarbij gebruik gemaakt moet worden van een vooraf ingevuld formulier.

Op grond van deze systematiek is het ook logischer om een kandidaat voor een rechterlijke benoeming een VOG te laten overleggen, dan om hem aan de Selectiecommissie Rechterlijke Macht toestemming te laten verlenen om zijn gegevens op te vragen.

4. Overig

De leden van de SP-fractie geven aan dat zij begrip hebben voor de kritiek van de verschillende organisaties op de samenloop van de maatregel van de schriftelijke berisping die zowel door de president van het gerecht waar de betreffende rechterlijk ambtenaar geplaatst is, als door de Hoge Raad kan worden opgelegd. Deze leden vragen zich af wat de meerwaarde is van een extra schriftelijke berisping en of er inhoudelijk een verschil zit tussen deze berispingen. De verwachting is dat rechterlijke ambtenaren zelf wel een verschil zullen ervaren tussen de maatregel van berisping door de president en een berisping door de Hoge Raad, welke bij arrest zal worden opgelegd. De eerste variant heeft door zijn aard een meer interne werking dan de tweede. Het gevolg van een door de Hoge Raad opgelegde berisping zal voor betrokkene gevoelsmatig zwaardere impact hebben. Er zijn dus zeker verschillen tussen beide maatregelen aan te wijzen. Deze verschillen maken dat het naast elkaar bestaan er van, een meerwaarde heeft, omdat zo een groter palet aan mogelijkheden om disciplinerend op te treden ontstaat. Gezien de achtergrond van dit wetsvoorstel, waarbij het initiatief tot verder denken over uitbreiding van de maatregelen jegens rechters door de presidenten(vergadering) is genomen, is een beperking van diens bevoegdheden door dit voorstel ook niet juist geacht. Uiteindelijk moet het initiatief tot optreden tegen een rechterlijk ambtenaar in het merendeel van de gevallen door de president van het gerecht worden genomen. Problemen in de samenloop van bevoegdheden kunnen gezien, de omvang van de groep waar het over gaat, nauwelijks verwacht worden.

De leden van de SP-fractie vragen een reactie op de conclusie van de Raad voor de rechtspraak in het advies van 10 juli 2013 dat met dit wetsvoorstel ontslag al mogelijk is bij het niet-melden van nevenbetrekkingen. Rechters mogen alleen disciplinair ontslagen worden wegens zwaarwegende gronden. De Raad haalt met het advies een voorbeeld aan waarover de meeste partijen het snel over eens zullen zijn dat in dat geval direct ontslag doorgaans niet-proportioneel is. Er zijn echter ook zaken die onder het huidige artikel 46c, eerste lid, onderdeel b, Wvra vallen die in ieder geval wel tot een schorsing zouden moeten kunnen leiden, zonder dat betrokkene eerst door de president schriftelijk gewaarschuwd is. Mede daarom is er voor gekozen om de verplichte koppeling hiermee los te laten. De Hoge Raad kan op grond van het wetsvoorstel niet alleen ontslaan, maar ook twee andere maatregelen toepassen. De regering heeft er alle vertrouwen in dat de Hoge Raad proportioneel met deze bevoegdheid zal omgaan.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bekend is met onvrede over de inactiviteit van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, ten aanzien van presidenten die niet de benodigde maatregelen nemen. Zij vragen ook wie de president daarop aanspreekt. De regering is niet bekend met onvrede over het optreden van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. De regering is ook niet bekend met signalen dat presidenten onvoldoende bereid zijn benodigde maatregelen te nemen. Voor zover de vraagstelling zou impliceren dat presidenten daarbij eenzijdig en ongecontroleerd te werk kunnen gaan, wijst de regering er in de eerste plaats op dat de president onderdeel uitmaakt van een collegiaal bestuur. Binnen een dergelijke setting vullen de leden, waaronder ook de president, elkaar waar nodig aan, corrigeren elkaar en oefenen op die manier controle uit op elkaars functioneren. In de tweede plaats maakt de kwaliteit van de werkzaamheden van het bestuur, inclusief de president, onderdeel uit van de periodieke visitatie gerechten. Deze visitatie, door een commissie ingesteld door de Raad voor de rechtspraak, wordt vierjaarlijks uitgevoerd bij alle gerechten en beslaat een breed scala aan kwaliteitsindicatoren.⁸

Het is overigens niet zo dat de president de uitsluitende bevoegdheid heeft een maatregel te nemen of de procedure bij de Hoge Raad te starten. De wet schrijft niet hoe voor de procureur-generaal bij de Hoge Raad tot zijn oordeel komt om een bepaalde maatregel te vorderen. In dit verband is relevant dat het wetsvoorstel ook de mogelijkheid opent dat de Hoge Raad de maatregel van berisping oplegt, zodat hiermee de exclusieve bevoegdheid van de president op dit punt doorbroken wordt, waarmee eventuele inactiviteit van een president niet hoeft te leiden tot de onmogelijkheid om een disciplinaire maatregel op te leggen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom invoering van de bepaling dat geen beloning verschuldigd is als geen arbeid verricht is, wel van toepassing kan zijn binnen de sector van de rechterlijke macht. De bepaling dat geen beloning verschuldigd is als geen arbeid wordt verricht is uitdrukkelijk geen disciplinaire maatregel, maar een maatregel die volstrekt gebruikelijk is in een arbeidsrelatie. Deze maatregel is vooral bedoeld om een rechterlijk ambtenaar die minder werkt dan zijn aanstelling, overeenkomstig de geleverde arbeidsprestatie te bezoldigen. Dat is geen disciplinaire maatregel op zichzelf, zij het dat niet uitgesloten moet worden dat de reden waarom minder dan de arbeidsduur volgens de aanstelling gewerkt wordt, wel aanleiding kan geven tot het overwegen van een disciplinaire maatregel. De regering beschouwt invoering van deze bepaling dan ook als herstel van een omissie in de bestaande wetgeving, zonder dat hiermee een belangrijke beleidswijziging wordt beoogd. Dit ook in antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of het mogelijk is om rechters die niet hun volledige diensttijd werken evenredig minder te betalen. In antwoord op de vraag van de SP-fractie over het inhouden van salaris bij staking ligt een vergelijking met het reguliere arbeidsrecht voor de hand. Daar geldt dat het de werkgever is toegestaan stakingsdagen in te houden op het salaris.

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie hoe wordt omgegaan met de leden van het parket bij de Hoge Raad als het gaat om disciplinaire maatregelen, wijs ik op artikel 46q Wvra; waarin is bepaald dat indien het ontslag, de schorsing of het bij ongeschiktheid wegens ziekte opdragen van een ander ambt of andere functie van de procureur-generaal in het geding is, de in de artikelen 46o en 46p aan de procureur-generaal toegekende bevoegdheden en verplichtingen worden uitgeoefend door de plaatsvervangend procureur-generaal. Voor de

⁸ Zie: <http://www.rechtspraak.nl/ORGANISATIE/RAAD-VOOR-DE-RECHTSPRAAK/KWALITEIT-VAN-DE-RECHTSPRAAK/Pages/Visitatie-2014.aspx>.

disciplinaire berisping geldt dat deze thans, en op grond van het voorgestelde, niet aan de procureur-generaal kan worden opgelegd.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven op welke wijze het betreffende gerecht, de president van het gerecht, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, dan wel de Raad voor de rechtspraak, de rechterlijke ambtenaar ondersteunen en begeleiden in het behoud en herstel van diens gezag.

Hier gelden in eerste instantie de gewone verantwoordelijkheden die horen bij goed werkgeverschap. Deze verantwoordelijkheid geldt tijdens het onderzoek naar het betreffende gedrag, tijdens de schorsingsperiode en in de periode daarna, ongeacht of het onderzoek heeft geresulteerd in een sanctie. Tijdens en na de schorsing zijn de algemene uitgangspunten van goed werkgeverschap die gelden voor de openbare sector (www.integriteitoverheid.nl) mede van toepassing op de rechterlijke macht. Deze uitgangspunten houden bijvoorbeeld in dat de leidinggevende of een andere vertegenwoordiger van het gerecht tijdens de periode van schorsing contact houdt met betrokkene. Daarbij zal de rol van de leidinggevende vooral zijn dat hij informeert hoe het met de ambtenaar gaat en dat hij alert is op signalen. Zoals op de vraag of de bedrijfsarts of bedrijfsmaatschappelijk werk moet worden ingeschakeld. In geval betrokkene na de schorsing weer terugkeert in zijn werkomgeving kan een nazorggesprek, gericht op het wegnemen van onduidelijkheid, het voorkomen of corrigeren van het ontstaan van onjuiste verhalen of het versoepelen van de (eventuele) terugkeer in de organisatie van betrokkene. De Rechtspraak werkt op dit moment aan een verdere inbedding in de organisatie van het integriteitsbeleid.⁹ Daartoe worden binnen de gerechten integriteitscommissies ingesteld en is door de presidentenvergadering de afspraak vastgelegd dat binnen elk gerecht-bestuur een portefeuillehouder integriteit moet worden aangewezen. Het aanspreken van individuele ambtenaren, maar ook het begeleiden van rechters die een misstap hebben gemaakt moet steeds verder een onderdeel worden van de werkcultuur binnen gerechten.

De leden van de CDA-fractie vragen om concrete voorbeelden van gevallen waarin buitenfunctiestelling nodig kan zijn. De buitenfunctiestelling is door de koppeling aan artikel 46f Wvra in de meeste situaties al concreet. Het moet gaan om gevallen waarvoor een schorsing is toegestaan, zoals voorlopige hechtenis of vervolging wegens een misdrijf. Een meer open grond is dat er een ander ernstig vermoeden is voor het bestaan van feiten of omstandigheden die tot ontslag, anders dan op grond van artikel 46h, 46i of 46k Wvra, zouden kunnen leiden. Dit is ter beoordeling van de Hoge Raad.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

⁹ Zie: M.L. van Emmerink, J.P. Loof en Y.E. Schuurmans, *Systeemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak*, Raad voor de rechtspraak Research Memoranda Nummer 2 /2014, Den Haag 2014, p. 122–123.