

Vergaderjaar 2021–2022

36 006

Wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enkele andere wetten in verband met de herpositionering van het overeenstemmingsvereiste met betrekking tot rechtspositionele regels met gevolgen voor rechten en plichten van individuele rechterlijke ambtenaren

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 april 2022

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Er is inbreng geleverd door de fracties van VVD, D66 en SP. Ik dank de leden van deze fracties voor de door hen gestelde vragen, die ik hierna beantwoord. Bij de beantwoording is de indeling van het verslag zoveel mogelijk gevolgd.

Het verheugt mij dat de fracties van D66 en de SP aangeven dat zij de doelen van het wetsvoorstel onderschrijven. De leden van de fractie van D66 wijzen daarbij wel op het belang van constitutionele waarborgen voor de onafhankelijkheid van de met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht en de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Dat belang onderschrijf ik uiteraard en ik hoop dat ik eventuele zorgen op dit punt met mijn beantwoording van de vragen in paragraaf 2 en 4 wegneem.

De leden van de SP-fractie hebben enkele vragen over met het onderwerp rechtspositie van de rechterlijke macht samenhangende zaken, welke ik hieronder eerst beantwoord.

Ten eerste hebben deze leden vragen over de financiële belangen en de nevenfuncties van rechters. De woordvoerder van de SP-fractie heeft destijds bij de Wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enkele 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 (Kamerstuk 33 861), moties ingediend over de financiële belangen en de nevenfuncties van rechters. Uit de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel maken de leden van de SP-fractie op dat onderwerp zal worden meegenomen in een ander wetstraject. Kan hier meer informatie over worden verschaft, zo vragen deze leden.

De door de leden van de SP-fractie bedoelde regeling inzake het bezit en melden van bepaalde financiële belangen door rechterlijke ambtenaren wordt meegenomen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, de Wet op de Raad van State en enige andere wetten in verband met enkele wijzigingen in het belang van integere, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak. Dit wetsvoorstel is op 11 november 2021 in consultatie gebracht.¹ Inmiddels is de consultatietermijn verstreken en worden de ontvangen adviezen, zodra ook het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens is ontvangen, verwerkt. Na verwerking van deze adviezen en na overleg met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) zal het wetsvoorstel voor advies worden aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

Ten tweede leven er bij de leden van de SP-fractie vragen over het palet aan disciplinaire maatregelen die aan rechterlijke ambtenaren kunnen worden opgelegd. Deze leden zijn benieuwd of de huidige disciplinaire maatregelen volgens de regering wel toereikend zijn. Is er voldoende ruimte om gedifferentieerd om te gaan met rechterlijke ambtenaren die over de schreef gaan of zijn er signalen bekend van het tegendeel? Heeft de wet die hierboven ook al werd aangehaald tot voldoende maatregelen geleid? Zijn er cijfers bekend over het aantal keren dat de instrumenten uit die wet tot op heden zijn ingezet, zo willen de leden van de SP-fractie graag weten.

Uit de jaarverslagen van de Raad voor de rechtspraak over de periode 2016–2020 blijkt dat gemiddeld een a twee disciplinaire maatregelen per jaar worden opgelegd. In alle gevallen betrof het een schriftelijke berisping.

In 2021 is, zo heeft de Raad voor de Rechtspraak laten weten, één maatregel opgelegd. Dit betrof een schriftelijke berisping van een rechter-plaatsvervanger i.v.m. verwaarlozing van de waardigheid van het ambt, ambtsbezigheden of ambtsplichten.

Het is tot dusver niet nodig gebleken om andere maatregelen dan een schriftelijke berisping, zoals inhouding van het salaris of een schorsing, op te leggen.

Dat niet alle mogelijke maatregelen in de afgelopen jaren zijn benut betekent niet dat het palet aan maatregelen onvoldoende is.

Zoals ook bij de behandeling van het wetsvoorstel waarmee de mogelijke disciplinaire maatregelen werden uitgebreid is onderstreept, is het doel geweest om te komen tot een gebalanceerd stelsel van maatregelen om proportioneel te kunnen optreden tegen ongeoorloofd gedrag en ongewenste situaties. Daarbij is een disciplinaire maatregel soms noodzakelijk om de betrokkene te straffen maar straf is geen doel op zichzelf. Er zijn dan ook geen signalen op grond waarvan moet worden aangenomen dat er onvoldoende ruimte om gedifferentieerd om te gaan met rechterlijke ambtenaren die over de schreef gaan.

De leden van de SP-fractie vragen wat de thans voorliggende wetswijziging betekent voor het geval de wetgever in de toekomst alsnog de disciplinaire maatregelen voor rechterlijke ambtenaren zou willen wijzigen.

¹ https://internetconsultatie.nl/wet_versterking_rechtspraak

De disciplinaire maatregelen blijven geregeld op het niveau van de formele wet. Als hierin een wijziging gewenst is, moet dit dus bij wet worden doorgevoerd. In het in dit wetsvoorstel opgenomen nieuwe artikel 1ac van de Wet op de rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) is bepaald dat de eis van overeenstemming met de Sectorcommissie rechterlijke macht zich tevens uitstrekt uit tot onderwerpen geregeld in deze wet. Dat betekent dat de Minister voorafgaand aan de indiening van een voorstel tot wijziging overeenstemming zal moeten bereiken over de inhoud van de wettelijke regeling. Tegelijkertijd kan het overeenstemmingsvereiste geen afbreuk doen aan het recht van amendement van de Tweede Kamer, zoals ook bleek bij de behandeling van het eerder door de leden van de SP fractie aangehaalde wetsvoorstel. Aan die situatie verandert het onderhavige wetsvoorstel dus niets.

2. Constitutionele kaders

De leden van de D66-fractie vragen of de regering kan toelichten waarom is gekozen voor het uitgangspunt om rechtspositionele aspecten te regelen bij AMvB en of de regering voornoemd uitgangspunt compatibel acht met artikel 117, vierde lid, van de Grondwet.

Hoewel in de toelichting bij de consultatieversie van het wetsvoorstel was opgenomen dat regeling van de rechtspositionele aspecten bij AMvB het uitgangspunt was, was dat niet wat met dit wetsvoorstel werd en wordt beoogd. Deze passage is dan ook uit de toelichting geschrapt.

Het doel van het wetsvoorstel is om binnen de geldende internationaal rechtelijke en grondwettelijke kaders een evenwicht te vinden tussen een aantal uiteenlopende rechtsstatelijke uitgangspunten. Het gaat hierbij om de rechterlijke onafhankelijkheid, het primaat van de wetgever en het recht op collectieve onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden. De grondwetsgeschiedenis bij artikel 117, vierde lid, van de Grondwet geeft geen aanwijzingen over welke onderwerpen wel of niet gedelegeerd mogen worden. Bij het regelen van de rechtspositie van rechters speelt echter ook de rechtsstaattedachte een rol, met daarin als kernelement de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ten opzichte van de andere staatsmachten. Het delegeren aan de regering mag daarom niet gebruikt worden met als doel of effect de verzwakking van die onafhankelijkheid. Daarom wordt in ieder geval steeds de regeling van de materiële norm op wetsniveau belegd en kan uitwerking van die norm voor de individuele ambtenaren worden neergelegd op het niveau van de AMvB. De regeling zoals die nu voorligt is daarom compatibel acht met artikel 117, vierde lid, van de Grondwet, zoals ook werd bevestigd door de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies van 30 juni 2015 over de amendementen op wetsvoorstel 33 681². Het uitgangspunt moet daarbij dus zeker niet zijn om zo veel mogelijk rechtspositionele aspecten te regelen bij AMvB, maar wel om het recht op collectieve onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden zo veel als mogelijk invulling te geven en het overeenstemmingsvereiste waar mogelijk de doorslag te laten geven.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat zij de lezing van de Afdeling advisering van de Raad van State deelt, dat het overeenstemmingsvereiste niet aan aanvaarding dan wel uitvoering van amendementen in de weg staat en dat het Grondwettelijke recht van amendement, zoals dat is gewaarborgd in artikel 84 van de Grondwet op geen enkele wijze wordt beperkt.

² Kamerstukken II 2015/16, 33 861, nr. 20.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar hiervoor genoemde advies van 30 juni 2015 duidelijk aangegeven dat de keuze van de wetgever om een overeenstemmingsvereiste op te nemen over zaken die alleen in een wet geregeld of gewijzigd kunnen worden een vorm van zelfbinding is waar altijd en ook per geval op terug gekomen kan worden. Dat betekent dat het grondwettelijk gewaarborgde recht van amendement uiteindelijk voorgaat en een wetsvoorstel dat een onderwerp regelt waar het overeenstemmingsvereiste van toepassing is door de Tweede Kamer geamendeerd kan worden. Dit is ook gebeurd bij het voorstel 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 (33 681). Het blijft natuurlijk wel mogelijk dat de amendementen voor de Minister dusdanig verstrekkend zijn en daarmee de collectieve afspraken waarover overeenstemming over is bereikt in belangrijke mate tenietdoen, dat hij de amendementen zal ontraden en bij aanvaarding van de amendementen besluit om een wetsvoorstel niet door te zetten.

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad in overweging hebben gegeven om in het onderhavige wetsvoorstel een expliciete grondslag op te nemen voor het stellen van regels over de meldingsplicht financiële belangen. De regering heeft deze suggestie niet overgenomen, omdat het in een ander, nog onbepaald wetstraject zal worden meegenomen. Op welke termijn wordt dit wetsvoorstel bij de Kamer ingediend zo vragen deze leden en kan de regering toelichten waarom niet is gekozen dit onderwerp mee te nemen bij onderhavig wetsvoorstel of bij de Verzamelwet J&V 2022 (Kamerstuk 36 003)?

Omdat een meldplicht en registratie van financiële belangen direct raakt aan het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals dat is verankerd in de Grondwet en het EVRM, leent dit onderwerp zich naar zijn aard niet voor het wetsvoorstel Verzamelwet Justitie en Veiligheid 2022, dat betrekking heeft op wijzigingen van overwegend technische aard in verschillende wetten op het beleidsterrein van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Zoals hiervoor al is geantwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie, is de grondslag voor het stellen van regels over de meldplicht financiële belangen opgenomen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, de Wet op de Raad van State en enige andere wetten in verband met enkele wijzigingen in het belang van integere, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak. Dit wetsvoorstel is inmiddels in consultatie geweest. Zodra ook het advies van de Autoriteit persoonsgegevens is ontvangen, zal het wetsvoorstel, na overleg met de NVvR, worden aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad State.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts waarom is gekozen de beslisnota bij het onderhavige wetsvoorstel niet naar de Kamer te sturen, en of de regering bereid is dat alsnog te doen.

Bij dit wetsvoorstel is geen aparte beslisnota geschreven, omdat de besluitvorming in de laatste fase van het opstellen van het wetsvoorstel volledig is gelopen langs de besluitvormingsprocedure van de ministerraad. De agenda's en de besluitenlijsten van de ministerraad zijn openbaar. Het voorstel is, nadat eind juni 2021 overeenstemming over de inhoud ervan was bereikt met de NVvR, behandeld in de ministerraad met het verzoek het aanhangig maken voor advies bij de Afdeling advisering

van de Raad van State. De Afdeling heeft op 1 december 2021 een zogenaamd «blanco advies» bij het wetsvoorstel uitgebracht. In een normale situatie zou dit advies middels een beslisnota aan de Minister worden gemeld en hem het concept voor het nader rapport worden voorgelegd. Omdat echter alle nadere rapporten vanwege de demissionaire status van het kabinet op dat moment via de ministerraad moesten lopen en er inhoudelijk niets te melden was over het advies, is het nader rapport via het ministerraadformulier en zonder nadere nota aan de Minister voor ondertekening aangeboden.

Overigens zit bij deze nota naar aanleiding van het verslag wel een beslisnota, waarin ook het proces van de totstandkoming van het wetsvoorstel wordt beschreven en de adviezen die daarbij zijn gegeven worden weergegeven.

De leden van de VVD-fractie verzoeken voorts aan te geven hoe het onderhavige wetsvoorstel zich verhoudt tot artikel 3.3 van de Tweede Verzamelingswet Covid-19 (Kamerstuk 35 497). Dat artikel regelt de tijdelijke inzet van raadsheren-plaatsvervangers en rechters-plaatsvervangers tot drieënzeventig jaar. Begrijpen deze leden het goed dat dit artikel niet valt onder het wettelijk overeenstemmingsvereiste en ook dat dit wetsvoorstel daar geen wijziging in beoogt aan te brengen?

Artikel 3.3 van de Tweede Verzamelingswet Covid-19 is – zoals de leden van de VVD-fractie terecht aangeven – bedoeld als tijdelijke maatregel om een tekort aan rechters tijdens de corona-crisis te kunnen opvangen. Raadsheren, raadsheren-plaatsvervangers en rechters en rechters-plaatsvervangers die de wettelijke ontslagleeftijd van zeventig jaar bereiken kunnen op grond van de tijdelijke maatregel vervolgens tot raadsheren-plaatsvervangers of rechters-plaatsvervangers worden benoemd. Deze benoeming geldt tot de leeftijd van drieënzeventig jaar. De regeling is destijds in nauwe samenwerking met de Raad voor de rechtspraak en de NVvR tot stand gekomen.

In artikel 5.4 van de Tweede Verzamelingswet Covid-19 is bepaald dat de betreffende bepaling drie jaar na de inwerkingtreding daarvan vervalft. Iedere rechter- of raadsheer-plaatsvervanger die op dat moment onder de regeling is benoemd mag tot de leeftijd van drieënzeventig jaar in functie blijven.

Het tijdstip waarop artikel 3.3 vervalft kan, zo regelt artikel 5.4, bij koninklijk besluit worden bepaald op een ander tijdstip, met dien verstande dat dit tijdstip steeds ten hoogste twee maanden na het tijdstip ligt waarop dit artikel zou vervallen. Als ervoor wordt gekozen om hiermee de tijdelijke regeling te verlengen zal dat uiteraard ook weer in overleg met Raad voor de rechtspraak en de NVvR worden gedaan.

4. Advies en consultatie

De leden van de D66-fractie vragen of de voorgestelde regeling met betrekking tot het salaris en andere financiële arbeidsvoorwaarden in lijn is met internationale richtlijnen inzake de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, zoals de CM/Rec(2010)12 van de Raad van Europa en de «Basic principles on the independence of the Judiciary» van de Verenigde Naties, met name

de aanbevelingen van de CM/Rec(2010)12 van de Raad van Europa, nr. 53, waarin staat: «the principle rules of the system of remuneration for professional judges should be laid down by law».

Dat laatste is na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog steeds het geval. «Law» moet worden gelezen als wettelijk voorschrift, en niet als wet in formele zin. De artikelen die komen te vervallen gaan over de verschillen in salaris tussen rechters onderling (op basis van indeling in categorieën) en het tijdstip waarop de schaal die behoort bij een (gewijzigde) benoeming ingaat. Ook de regeling voor stopzetting van het salaris in geval van overlijden of vermissing wordt voortaan op het niveau van de AMvB geregeld.

De aanspraak op een maandelijks salaris als rechterlijk ambtenaar blijft direct uit de wet volgen waarbij het onderscheid in hoogte op basis van senioriteit of functie natuurlijk uiteindelijk voor de individuele rechterlijk ambtenaar relevant is, maar dit niet van invloed is op de mate van rechterlijke onafhankelijkheid. Overigens geldt daarbij dat de wet niet de keuze laat om belangrijke zaken ongeregeld te laten. Het nieuw voorgestelde artikel 1ab geeft immers een opsomming van zaken die bij of krachtens AMvB geregeld moeten worden. De wet geeft dus niet alleen bevoegdheid maar ook een opdracht om dit voor rechterlijk ambtenaren in een algemeen verbindend voorschrift vast te leggen. De basisregels voor de het systeem van bezoldiging van rechters liggen dus vast in een wettelijk voorschrift, zoals vereist door de Raad van Europa.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind