

Vergaderjaar 2017–2018

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 14 juni 2018

1. Inleiding

Graag dank ik de leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie voor het uitbrengen van het voorlopig verslag. Er zijn vragen gesteld door de leden van de fracties van VVD en CDA. Ik heb met belangstelling kennis genomen van de vragen en vind het positief dat hieruit blijkt dat de vraagstellers het doel van het wetsvoorstel onderschrijven. In deze memorie van antwoord ga ik op de gestelde vragen in. Bij de beantwoording wordt zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Waar in het navolgende wordt gesproken van een rechterlijk ambtenaar is bedoeld een rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast.

2. Disciplinaire maatregelen

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de voorgestelde regeling zich verhoudt tot andere regelingen, zoals klachtenreglementen en appel. Zij vragen of het wenselijk is deze terreinen goed van elkaar te onderscheiden ter vermijding van doublures en lacunes en of hierin is voorzien.

Vooropgesteld zij dat het voorliggende wetsvoorstel uitsluitend strekt tot uitbreiding van het arsenaal aan disciplinaire maatregelen. Het brengt op zichzelf geen verandering in het bestaande systeem. Immers, er bestaat nu ook al de mogelijkheid om disciplinaire maatregelen op te leggen en deze mogelijkheid fungeert naast bij de gerechten vigerende klachtenreglementen en het systeem van hoger beroep en cassatie. De verschillende regelingen hebben onderscheidene doelen en hebben daarom bestaansrecht naast elkaar. Ik ga hieronder op deze doelen kort in.

Voor een inhoudelijk bezwaar tegen de uitspraak van een rechter is het hoger beroep- en cassatiesysteem bedoeld. Een klachtenregeling ziet op andere aspecten in de relatie tussen een procespartij en het gerecht, zoals een onjuiste bejegening. Artikel 13a van de Wet op de rechterlijke organisatie stelt in dit verband expliciet dat een klacht op grond van die bepaling niet kan worden ingediend indien het een rechterlijke beslissing

betreft. Een disciplinaire maatregel tegen een rechterlijk ambtenaar is een reactie vanuit de Rechtspraak op een geconstateerde verwijtbare overtreding van in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (hierna ook: Wrra) neergelegde en limitatief opgesomde gedragsnormen. Deze gedragsnormen zijn limitatief opgesomd, omdat er geen misverstand mag bestaan over de normen waar een rechterlijk ambtenaar zich aan moet houden en bij welke overtreding een disciplinaire maatregel mogelijk is. Daarmee is tevens de vraag van de VVD-fractie beantwoord met betrekking tot de wenselijkheid van een algemene bepaling voor onvoorziene situaties. Die acht ik niet gewenst gelet op de bijzondere, ook in de Grondwet verzekerde onafhankelijke positie van de rechterlijke ambtenaar. Bij die positie past niet dat er op voorhand enige onduidelijkheid kan bestaan over de vraag aan welke gedragsnormen hij moet voldoen.

De VVD-fractie vraagt of er geen risico bestaat dat de berisping als managementtool zal worden ingezet, en of dat de president die tevens rechter en manager is, niet voor een ongewenst dilemma plaatst. In dat verband wijs ik er op dat ook de disciplinaire maatregel van berisping alleen kan worden opgelegd als de betrokkene een van de limitatief in de wet opgesomde gedragsnormen overtreedt (artikel 46c Wrra). Er moet dus sprake zijn van ongeoorloofd gedrag (wat ook een ongeoorloofd nalaten kan inhouden) van de rechterlijke ambtenaar.

Als gedrag van een rechterlijk ambtenaar niet strookt met beslissingen van het management, zal er eerder sprake zijn van niet gewenst gedrag van de rechterlijk ambtenaar dan van ongeoorloofd gedrag. Dan zal dus eerder een orde- of sturingsmaatregel aangewezen zijn. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet ook in een uitbreiding van dat instrumentarium, zodat een mogelijke druk om het instrumentarium disciplinaire maatregelen oneigenlijk in te zetten, verder wordt voorkomen. Ik acht de kans op het ontstaan van een ongewenst dilemma op dit punt dan ook zeer klein. Wellicht ten overvloede zij nog opgemerkt dat de maatregel van berisping niet anders is dan de schriftelijke waarschuwing, zoals die al in de vigerende wetgeving bestaat. Er is op dit onderdeel slechts sprake van een begripsverandering; er is niet beoogd de reikwijdte te veranderen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de mogelijkheid om als disciplinaire maatregel de inhouding van maximaal een half maansalaris op te leggen niet in strijd komt met het (grond)wettelijk vereiste dat het salaris van de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast bij wet wordt vastgesteld. Dat is niet het geval. In artikel 117, vierde lid, van de Grondwet is bepaald dat de wet de rechtspositie van de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast regelt. Het recht op salaris is vastgelegd in artikel 7 van de Wrra. Voor de bepaling van hun salaris worden de rechterlijke ambtenaren ingedeeld in categorieën. De hoogte van het salaris voor de verschillende categorieën is bepaald bij algemene maatregel van bestuur. Als een rechterlijk ambtenaar bij wijze van disciplinaire maatregel wordt gekort op zijn salaris volgt uit het wettelijk systeem hoe hoog deze korting maximaal kan zijn. Dit levert geen strijd op met de Grondwet.

De leden van de CDA-fractie vragen ook hoe de regering aankijkt tegen de stelling dat een rechter die voorwaardelijk is geschorst ieder gezag mist om nog als onafhankelijke en onpartijdige rechter zijn werk naar behoren te verrichten. Over het nut en de gevolgen van een voorwaardelijke maatregel zijn bij de behandeling van dit wetsvoorstel verschillende standpunten naar voren gebracht. Bij de consultatie van het wetsvoorstel heeft de Hoge Raad zich aangesloten bij het advies van de Commissie Stevens (uit 2010) om in de Wrra de mogelijkheid van voorwaardelijk

ontslag op te nemen. In haar advies bij het wetsvoorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State betoogd dat moet worden aangenomen 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. In het nader rapport heeft de regering dit standpunt onderschreven. Dit oordeel ziet echter niet op het voorwaardelijke aspect van de maatregel, maar op het feit dat de maatregel van ontslag impliceert dat iemand niet meer geschikt is recht te spreken. Bij de maatregel van schorsing ligt dat volgens mij duidelijk anders. Schorsing gaat er immers altijd van uit dat betrokkene terugkeert in zijn functie. Een rechter die voorwaardelijk geschorst is, mist zodoende niet het gezag om zijn werk naar behoren te verrichten. De voorwaarden en de duur waarvoor de maatregel geldt moeten door de Hoge Raad wel duidelijk geformuleerd worden in zijn beslissing. Daarbij ga ik er van uit dat een en ander gericht zal zijn op verbetering van het gedrag van de betreffende rechter en dat de Hoge Raad nadrukkelijk bepaalt dat als de opgelegde voorwaarden niet worden nageleefd, de schorsing alsnog wordt uitgevoerd. In het advies naar aanleiding van de eerder in de Tweede Kamer ingediende amendementen heeft ook de Afdeling aangegeven dat zij het denkbaar acht dat een voorwaardelijke schorsing in bepaalde gevallen een passende sanctie is.¹ Ik wijs er nog op dat de voorwaardelijke schorsing als maatregel onderdeel is van een groter pakket aan maatregelen waarin de maatregel van disciplinaire schorsing überhaupt nieuw is. In de praktijk zal de werking hiervan, en van het voorwaardelijk opleggen ervan moeten blijken.

De leden van de CDA-fractie willen weten wie beslist over mogelijke disciplinaire bestraffing van leden van de Hoge Raad zelf. Dit volgt uit de artikelen 46o tot en met 46q van de Wvra, waarin de procedure bij de Hoge Raad is beschreven. Klachten over de gedragingen van rechterlijk ambtenaren worden aan de Hoge Raad voorgelegd door middel van een vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. De vordering van de procureur-generaal geschiedt ambtshalve dan wel naar aanleiding van een met redenen omkleed verzoek van de functionele autoriteit van de betrokken rechterlijk ambtenaar. Indien de positie van de procureur-generaal zelf in het geding is, worden de in de artikelen 46o en 46p aan de procureur-generaal toegekende bevoegdheden en verplichtingen uitgeoefend door de plaatsvervangend procureur-generaal.

Een bijzonderheid geldt nog bij de toepassing ten aanzien van de leden van de Hoge Raad en van het parket bij de Hoge Raad van het nieuwe artikel 17, zesde lid, Wvra, waarin is bepaald dat de rechterlijk ambtenaar geen salaris ontvangt als hij in strijd met zijn verplichtingen opzettelijk nalaat zijn werkzaamheden te verrichten. Op grond van artikel 6 Wvra wordt ten aanzien van de leden van de Hoge Raad en van het parket bij de Hoge Raad hieraan uitvoering gegeven door de Minister. Het ligt voor de hand dat de functionele autoriteit bij de uitoefening van deze bevoegdheid een initiërende rol heeft, aangezien het nemen van een rechtspositionele beslissing hier zowel budgettaire consequenties heeft als een toetsing aan het dienstbelang vergt, en de budgetverantwoordelijkheid niet in handen is van de functionele autoriteit. Dit uitgangspunt is beschreven en toegelicht bij de behandeling van het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enige andere wetten in verband met de flexibilisering en verduidelijking alsmede enkele aanvullingen van de regeling van de rechtspositie van rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren in opleiding.²

¹ Kamerstukken II 2015/16, 33 861, nr. 20, p. 9.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 227, nr. 3, p. 8–10.

3. Artikel 51 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren

De leden van de VVD-fractie vragen naar de stand van zaken van het wetsvoorstel tot aanpassing van artikel 51 van de Wrra. Ik heb in de Tweede Kamer aangegeven dat ik er naar streef dit wetsvoorstel voor de zomer van dit jaar voor een eerste consultatie aan de betrokken partijen voor te leggen. Zoals het er nu naar uit ziet, zal een consultatie eerst de vorm krijgen van een uitgangspuntennotitie ter bespreking met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR). Op de vraag van de leden van de CDA-fractie over het overeenstemmingsvereiste, meld ik dat in het Sectoroverleg Rechterlijke Macht (SORM) van 8 maart jl. met de NVvR is gesproken over de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer in relatie tot het overeenstemmingsvereiste uit artikel 51 Wrra. De NVvR is daarbij uitgenodigd inhoudelijk over de betreffende amendementen te spreken, waaraan aan de kant van de NVvR evenwel geen behoefte bleek te bestaan. De NVvR heeft mij bij brief van 15 mei jl. laten weten dat zij, alles overziend, van oordeel is dat de in de Wrra aangewezen procedure niet is gevolgd en dat daarmee formeel niet is voldaan aan het overeenstemmingsvereiste. Gelet op het belang van de voortgang van dit wetsvoorstel stelt de NVvR in dezelfde brief bij wijze van uitzondering over dit gebrek, zoals de NVvR dat verwoordt, heen te stappen. Bij deze stand van zaken concludeer ik dat het overleg op dit punt is afgerond.

4. Schade

De leden van de VVD-fractie vragen of de mogelijkheid bestaat dat het disfunctioneren van een rechter schade toebrengt aan individuele rechtzoekenden. Wordt dergelijke schade in voorkomende gevallen vergoed of hersteld, zo willen deze leden weten. Voor zover het disfunctioneren van een rechter leidt tot een uitspraak die een rechtzoekende schade berokkent, geldt, zoals door de Hoge Raad is bepaald in zijn jurisprudentie over «onrechtmatige rechtspraak», dat aansprakelijkheid hiervoor op grond van een onrechtmatige daad slechts kan worden aangenomen wanneer blijkt dat een rechter bij de voorbereiding van de zaak op een zodanige wijze fundamentele rechtsbeginselen heeft veronachtzaamd dat niet meer gesproken kan worden van een eerlijke rechtsgang en de rechtsmiddelen tegen de schadeveroorzakende rechterlijke beslissing zijn uitgeput. Het stelsel van rechtsmiddelen is, zoals ook blijkt uit de beantwoording van de vragen in paragraaf 2, ook bedoeld om vergissingen of fouten van lagere rechters te kunnen herstellen.

5. Overige

De leden van de VVD-fractie merken op dat tijdens de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer ook aangrenzende onderwerpen aan de orde zijn gekomen, zoals het rapport van de commissie-Cohen, de positie van de rechter-plaatsvervangers en de publicatie van nevenfuncties met financiële aspecten. De leden memoreren dat de Minister bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft verwezen naar onderzoek en mogelijke voorstellen van de Raad voor de rechtspraak en vragen wat de stand van zaken is.

Het eerste onderwerp waarop wordt gedoeld, betreft de vraag of er een verbod moet komen voor advocaten, ambtenaren en politici om als rechter-plaatsvervanger op te treden. In breder verband is toen aan de orde gesteld hoe juist in dit soort gevallen belangenverstrengeling kan worden voorkomen. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de tweede termijn, op 1 februari 2018, heeft de heer Van Nispen (SP) een motie

ingediend met als strekking dat het voor advocaten, ambtenaren en politici onmogelijk moet worden om als rechter-plaatsvervanger op te treden. Deze motie is verworpen. De Rechtspraak hanteert een leidraad waarin is opgenomen welke belemmeringen er zijn bij het inzetten van rechters-plaatsvervangers. Op basis daarvan kunnen leden van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer niet als rechter-plaatsvervanger fungeren. Op basis van de leidraad zijn er geen directe beletselen voor advocaten en ambtenaren om rechter-plaatsvervanger te kunnen zijn. Hier geldt dat de regeling in artikel 44 van de Wvra en de toepasselijke leidraad voldoende zijn om belangenverstrengeling in de praktijk te voorkomen. Deze leidraad is na een aanbeveling in 2013 van de Groupe Le Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO) nader aangepast. GRECO adviseerde om te onderzoeken of het bestaande beleid, reglementen en leidraden voldoende waarborgen bevatten om belangenverstrengeling bij de inzet van rechters-plaatsvervangers te voorkomen en de integriteit te waarborgen. Dit is door een werkgroep uit de Rechtspraak die tot taak heeft te adviseren over diverse vraagstukken gerelateerd aan integriteit en onafhankelijkheid opgepakt en heeft geresulteerd in enkele aanvullingen op het beleid ten aanzien van rechters-plaatsvervangers. De aanvullingen zien op het hanteren van kwaliteitsstandaarden voor rechters-plaatsvervangers en bepalingen gericht op uniformering van benoeming, inzet en opleiding van rechters-plaatsvervangers. Het tweede punt betreft de combinatie van een actief rechterschap en lidmaatschap van het parlement. Dit is in Nederland niet wettelijk verboden, maar de leidraad onpartijdigheid en nevenbetrekkingen staat hieraan feitelijk wel in de weg. In de praktijk komt het dan ook niet meer voor.³ Vanuit de eerder genoemde Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO) is de aanbeveling gedaan om de combinatie van lidmaatschap van het parlement en de functie van rechter wettelijk uit te sluiten. Ook dit onderwerp maakt onderdeel uit van de werkzaamheden van genoemde werkgroep uit de Rechtspraak. Dit proces heeft meer tijd gekost dan was voorzien. De werkgroep heeft recent advies uitgebracht, het advies is breed besproken binnen de Rechtspraak en de Raad voor de rechtspraak verwacht mij op korte termijn te adviseren. Daarna zal ik, in overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken, een standpunt innemen en dit aan zowel uw Kamer als de Tweede Kamer sturen.

Het derde punt betreft de registratie van financiële belangen van rechters en het registreren van (neven)functies van partners van rechters. Hierover heb ik op 13 april jl., in vervolg op mijn toezegging tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel op 1 februari 2018, een brief aan de Tweede Kamer gezonden.⁴ De kern daarvan is dat ik geen voorstander ben van uitbreiding van het openbare register nevenbetrekking met financiële belangen en (neven)betrekkingen van partners. Wel onderschrijf ik, evenals de Raad voor de rechtspraak, het belang dat intern de financiële belangen van rechters voor bijvoorbeeld het gerechtshof kenbaar zijn. Op dit moment wordt in overleg met de Raad voor de rechtspraak, het openbaar ministerie en de NVvR gewerkt aan (wettelijke) bepalingen waarin of op grond waarvan kan worden overgegaan tot het vaststellen van regels ten aanzien van het (intern) melden van financiële belangen voor bepaalde rechterlijke functies. In die gesprekken betrek ik ook in hoeverre intern bredere registratie van financiële belangen en (neven)betrekkingen van partners aangewezen is.

³ Zie bijvoorbeeld: https://www.parlement.com/id/vkn0bb1sorsk/nieuws/jannette_beuving_pvda_weg_als_eerste

⁴ Kamerstukken II 2017/18, 33 861, nr. 28

Het laatste punt betreft de transparantie in de toewijzing van zaken aan rechters. Bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer is een motie van Van Nispen (SP) over transparantie in de toewijzing van zaken aangenomen. Recent zijn door een werkgroep uit de rechtspraak een nieuwe versie van de Code Zaakstoedeling (de Code Zaakstoedeling 2018) en bijbehorende (concept) modelzaakstoedelingsreglementen per rechtsgebied opgesteld. Op dit moment worden de landelijke overleggen vakinhoud betrokken bij deze modelreglementen. Tevens zal externe consultatie plaatsvinden met (onder meer) de advocatuur, het openbaar ministerie en de wetenschap. Ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Hoge Raad worden daarbij betrokken. De verwachting is dat de Code Zaakstoedeling 2018 en de bijbehorende zaakstoedelingsreglementen per rechtsgebied eind dit jaar gereed zullen zijn. Met ingang van 2019 worden ze gepubliceerd en geïmplementeerd in de gerechten.

De leden van de CDA-fractie merken tenslotte op dat in verschillende artikelen in dit wetsvoorstel wordt gesproken van de «Minister van Veiligheid en Justitie» en dat deze aanduiding niet meer klopt. Dat is terecht opgemerkt. Het betreft echter met name de toelichting bij het wetsvoorstel en de ondertekening van reeds ingediende stukken. De memorie van toelichting geeft de stand van zaken weer op het moment dat het wetsvoorstel wordt ingediend. Deze tekst kan na het uitbrengen van de stukken niet meer worden aangepast. Wel wordt bij een wijziging in de portefeuillevreiding, een naamswijziging van een ministerie of het vervallen van een functie in het kabinet, de aanduiding van de bewindspersoon vanaf dat moment in te dienen Kamerstukken aangepast.⁵ Over het algemeen worden nieuwe aanduidingen van Ministers in de wet bij een eerstvolgende gelegenheid of bij een algemene technische aanpassingswet van het departement aangepast.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

⁵ Aanwijzingen voor de regelgeving, Aanwijzing 4.39, Staatscourant 2017 nr. 69426.