

RAPPORT

van de werkgroep

DISCIPLINAIRE TUSSENSTAPPEN

juni 2009

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	3
1.1 Voorgeschiedenis	3
1.2 Inhoud en opbouw van dit rapport	3
2. Huidige regeling in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren	5
2.1 Disciplinaire straffen	5
2.2 Ontslag, anders dan wegens plichtsverzuim	5
2.3 Ordemaatregelen	6
2.4 Sturingsmiddelen	6
3. Uitbreiding van het aantal maatregelen	8
3.1 Uitbreiding scala disciplinaire straffen	8
3.2 Nieuwe disciplinaire straffen	8
3.3 Andere rechtspositionele maatregelen	10
4. Bevoegdheid en toetsing	
4.1 Wie legt de maatregelen op?	12
4.2 Toetsing	12
5. Samenvatting en conclusies	14
1. Lijst van bijlagen	15

1. Inleiding

1.1 *Voorgeschiedenis*

In de afgelopen jaren heeft zich een wijziging voorgedaan in het denken over de wijze waarop moet worden omgegaan met rechters die zich niet als een goed rechter gedragen.

Gerechtsbesturen willen indien hiervan sprake is, meer dan voorheen maatregelen (kunnen) nemen. De mening heeft postgevat dat er geen reden is om tegen ongewenst gedrag van gerechtsambtenaren wél (beheerst en proportioneel, maar beslist) op te treden, terwijl dat bij ongewenst gedrag van rechters minder goed mogelijk zou zijn. Ook kan ontevredenheid bestaan over situaties die zijn ontstaan als gevolg van het niet (kunnen) nemen van duidelijke maatregelen.

De werkgroep hecht eraan te benadrukken dat het weinig voorkomt dat rechters zich schuldig maken aan enige vorm van plichtsverzuim. In de betrekkelijk zeldzame gevallen van plichtsverzuim kan een gesprek vaak voldoende zijn voor bijsturing en komen disciplinaire maatregelen niet altijd aan de orde. Er is derhalve geen enkel signaal dat de situatie op dit gebied verontrustend is. Maar de wens flexibeler te kunnen reageren bij incidenten wordt vaker geuit dan voorheen.

In mei 2006 heeft de Presidentenvergadering een deel van haar conferentie gewijd aan de manier waarop gerechtsbesturen kunnen handelen als zich een situatie voordoet op dit gebied. Geconcludeerd is dat er behoefte is aan een protocol dat de gerechtsbesturen een handreiking biedt bij hun optreden jegens rechterlijke ambtenaren die niet naar behoren functioneren of anderszins onbetamelijk hebben gehandeld. Een dergelijk protocol (het Protocol rechtspositionele maatregelen jegens rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast) wordt thans voorbereid door het bureau van de Raad voor de rechtspraak.

Tegelijkertijd werd geconstateerd dat de mogelijkheden om disciplinaire maatregelen te nemen tegen rechters, vrij beperkt zijn (zie hoofdstuk 2 van dit rapport). Op 1 november 2007 heeft de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak mede namens de voorzitter van de Presidentenvergadering de Werkgroep disciplinaire tussenstappen ingesteld (zie bijlage I). De werkgroep heeft als taak om de Raad voor de rechtspraak en de Presidentenvergadering te adviseren over de behoefte aan en mogelijkheden tot opneming, in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, van thans niet geregelde sancties die kunnen worden opgelegd aan voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren, met rechtspraak belast (zie artikel 2, eerste lid, van het instellingsbesluit voor de uitgebreide taakomschrijving) als zij plichtsverzuim plegen.

1.2 *Inhoud en opbouw van dit rapport*

De werkgroep heeft zich tot de haar gegeven opdracht beperkt. Waar zij echter is gestuit op naar haar mening wenselijke, thans niet geregelde, rechtspositionele (orde)maatregelen die geen disciplinair karakter hebben, noemt zij deze maatregelen wel, maar ze biedt daarvoor geen uitgewerkt voorstel.

In dit rapport zal iedere vorm van het zich niet als een goed rechter gedragen, ongewenst gedrag, onbetamelijk handelen, plichtsverzuim en dergelijke worden aangeduid met de term plichtsverzuim. Die term omvat dus zowel lichte als zware vormen van handelen of nalaten dat een rechterlijke ambtenaar niet betaamt.

De sancties die wegens plichtsverzuim (zouden) kunnen worden opgelegd, worden in het rapport steeds aangeduid met de term disciplinaire maatregelen. De werkgroep brengt met het gebruik van die term tot uiting dat het bij die maatregelen niet gaat om een ‘criminal charge’ in de zin van artikel 6 EVRM en artikel 14 IVbpr.

In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt de huidige regeling in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) op het punt van disciplinaire maatregelen en ordemaatregelen beschreven (hoofdstuk 6A Wrra). Voorts komen enkele sturingsmiddelen aan de orde. In hoofdstuk 3 wordt de vraag gesteld of er méér disciplinaire maatregelen in de wet zouden moeten worden opgenomen en welke dat – bij positieve beantwoording van die vraag – zouden moeten zijn. Daarna komen voorstellen voor enkele nieuwe ordemaatregelen en andere rechtspositionele beslissingen aan bod. In hoofdstuk 4 komen de formeelrechtelijke aspecten aan de orde en in hoofdstuk 5 wordt het rapport samengevat. Bij het rapport zijn 4 bijlagen gevoegd.

In dit rapport komt een aantal zaken niet aan de orde, zoals:

- het ambtshalve (leeftijds)ontslag (dit spreekt voor zichzelf);
- het onderzoek door de Hoge Raad naar een klacht tegen een gedraging van een rechterlijk ambtenaar (artikel XIII van de Wet organisatie en bestuur gerechten en de artikelen 14a tot en met 14e van de Wet op de rechterlijke organisatie);
- maatregelen in het kader van de arbeidsgezondheidskundige begeleiding en voorzieningen in verband met ziekte en arbeidsongeschiktheid (hoofdstukken 3 en 4 van het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren);
- de vraag of de voorstellen van de Werkgroep disciplinaire tussenstappen ook van toepassing moeten zijn op de niet voor het leven benoemde leden van het Openbaar Ministerie. Deze vraag zal – voor zover relevant – door het OM-lid van deze werkgroep onder de aandacht worden gebracht van het College van procureurs-generaal.

2. Huidige regeling in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren

De eerste paragraaf van Hoofdstuk 6A van de Wrra bepaalt dat dat hoofdstuk alleen van toepassing is op de voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren in de zin van de Wet op de rechterlijke organisatie. Tevens zijn deze bepalingen van overeenkomstige toepassing verklaard op de leden van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. De tweede paragraaf bevat de disciplinaire maatregelen (waarschuwing en ontslag), terwijl in de paragrafen 3 en 4 de schorsing onderscheidenlijk het niet-disciplinaire ontslag zijn geregeld.

2.1 *Disciplinaire maatregelen*

** Schriftelijke waarschuwing*

De disciplinaire maatregel van schriftelijke waarschuwing kan worden opgelegd, indien een rechter:

- de waardigheid van zijn ambt, zijn ambtsbezigheden of zijn ambtsplichten verwaarloost of
- de bepalingen overtreedt waarbij hem het uitoefenen van een 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, procureurs of gemachtigden of een bijzondere inlichting of schriftelijk stuk van hen aan te nemen, of de verplichting wordt opgelegd een geheim te bewaren (zie artikel 46c, eerste lid, Wrra).

De waarschuwing wordt opgelegd door de president van de betrokken rechtbank of het betrokken gerechtshof of, als het die president betreft, door de president van een hoger gerecht.

** Ontslag*

De disciplinaire maatregel van ontslag kan worden opgelegd, indien:

- een rechter door handelen of nalaten ernstig nadeel toebrengt aan de goede gang van zaken bij de rechtspraak of het in haar te stellen vertrouwen en
- aan een rechter al eerder een schriftelijke waarschuwing is opgelegd wegens overtreding van de bepalingen die zijn genoemd bij de schriftelijke waarschuwing (artikel 46c, tweede en derde lid, Wrra).

De disciplinaire maatregel van ontslag wordt opgelegd door de Hoge Raad, op vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

2.2 *Ontslag, anders dan wegens plichtsverzuim*

Ontslag kan tevens worden opgelegd (zie artikel 46m Wrra):

- indien sprake is van een onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak wegens misdrijf of van een onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak waarbij een maatregel is opgelegd die vrijheidsbeneming tot gevolg heeft;

- indien een rechter bij onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak onder curatele is gesteld, in staat van faillissement is verklaard, ten aanzien van hem de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen van toepassing is verklaard, hij surseance van betaling heeft verkregen dan wel wegens schulden is gegijzeld.

Ontslag *moet* worden opgelegd (zie artikel 46l Wrra), indien een rechter:

- ongeschikt is voor het verrichten van zijn taak, anders dan wegens ziekte;
- een ambt of betrekking aanvaardt dat onderscheidenlijk die volgens de wet onverenigbaar is met het door hem beklede ambt;
- het Nederlanderschap verliest.

Betrokkenen worden door de Hoge Raad ontslagen, op vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

2.3 Ordemaatregelen

** Schorsing*

Schorsing is een ordemaatregel en kan niet worden aangemerkt als een disciplinaire maatregel. De schorsing biedt de mogelijkheid om een rechterlijk ambtenaar, bijvoorbeeld in afwachting van de uitkomsten van een tegen hem ingesteld gerechtelijk vooronderzoek, tijdelijk van het verrichten van zijn werkzaamheden te ontheffen.

2.4 Sturingsmiddelen

Naast de schorsing als (enige) ordemaatregel is er nog een aantal sturingsmiddelen waarvan gebruik kan worden gemaakt.

** Onvrijwillige verplaatsing*

Ingevolge artikel 6, eerste lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie vormt het gerechtsbestuur enkelvoudige en meervoudige kamers en bepaalt de bezetting daarvan. Dit impliceert dat het gerechtsbestuur een rechter in een andere kamer kan plaatsen (ook als de kamers kort daarvoor opnieuw zijn samengesteld). Dit kan het gerechtsbestuur ook doen tegen de wil van de betrokken rechter.

** Mondelinge waarschuwing*

Het is altijd mogelijk een rechter een - informele - waarschuwing te geven, zonder dat al sprake is van de disciplinaire maatregel van de waarschuwing als bedoeld in artikel 46c, eerste lid, Wrra (zie hoofdstuk 3, punt 2, eerste sterretje). Van het geven van een - informele - waarschuwing kan bijvoorbeeld melding worden gemaakt in de verslagen van evaluatiegesprekken die met betrokkenen worden gehouden. De - informele - waarschuwing wordt op deze wijze een onderdeel in de opbouw van het dossier dat uiteindelijk kan leiden tot de oplegging van een disciplinaire maatregel.

** Andere sturingsmiddelen*

Er zijn uiteraard nog andere sturingsmiddelen waarvan gebruik kan worden gemaakt. Te denken valt aan het sturen van een brief aan de betrokken rechter waarin een blijk van ongenoegen over bepaald gedrag wordt geuit of waarin de inhoud van een gesprek wordt bevestigd.

Zolang een sturingsmiddel niet beoogt om in de rechtspositie van betrokkene in te grijpen, is – volgens vaste rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep – geen sprake van een besluit waartegen een rechtsmiddel openstaat. Volgens de Centrale Raad van Beroep is er in dergelijke gevallen sprake van “normale in een organisatorisch verband soms benodigde sturingsmiddelen waarvan de leiding zich ten opzichte van de onder die leiding gestelden kan bedienen” of van “een normaal sturingsmiddel in interne verhoudingen waartegen geen rechtsmiddel kan worden aangewend.”

3. Uitbreiding van het aantal maatregelen

3.1 Uitbreiding scala disciplinaire maatregelen

De huidige Wrra kent uitsluitend de schriftelijke waarschuwing en het strafontslag als disciplinaire maatregelen. Tot voor kort werd dit binnen de rechtspraak nog toereikend geacht. Daarbij speelde ongetwijfeld een rol dat ter correctie van minder ernstige vormen van plichtsverzuim ook de gewone sturingsmiddelen kunnen worden ingezet en dat van het toepassen van (niet op het ‘disciplineren’ gerichte) ordemaatregelen binnen de organisatie voor de leden van de beroepsgroep wel degelijk een disciplinerend effect uitgaat. In de praktijk is dus de speelruimte voor de functionele autoriteiten en de presidenten wel iets groter dan het korte lijstje van twee disciplinaire maatregelen suggereert.

De ontwikkelingen in de rechtspraak hebben de laatste jaren niet stilgestaan. Het aantal rechters is behoorlijk gegroeid, zodat van een kleine en besloten beroepsgroep minder sprake is. De rechterlijke organisatie is ingrijpend gemoderniseerd en het management wordt geprofessionaliseerd. De rechtspraak wordt in de publieke opinie, de politiek en door klagende “klanten” steeds kritischer gevolgd. De status van de rechterlijke ambtenaar wordt niet meer gezien als een voldoende grondslag voor een afwijkende behandeling, zeker niet bij plichtsverzuim. Het wordt steeds meer wenselijk geacht om waar mogelijk aan te sluiten bij de rechtspositie van andere ambtenaren.

Tegen de achtergrond van die ontwikkelingen pleit de Werkgroep disciplinaire tussenstappen ervoor om de ruimte tussen de enkele ‘schriftelijke waarschuwing’ (in feite een formele berisping) en het strafontslag in te vullen met enkele andere disciplinaire maatregelen.

3.2 Nieuwe disciplinaire maatregelen

De Werkgroep disciplinaire tussenstappen stelt voor om – in plaats van de bestaande disciplinaire sancties – de volgende disciplinaire maatregelen voor met rechtspraak belaste rechterlijke ambtenaren op te nemen in de Wrra:

- schriftelijke berisping (i.p.v. de huidige schriftelijke waarschuwing),
- tijdelijke op-non-actief-stelling voor ten hoogste 30 dagen,
- voorwaardelijk ontslag en
- ontslag (is al geregeld).

**** Schriftelijke berisping***

De werkgroep stelt voor om de term “waarschuwing” zoals die in de Wrra wordt gebruikt, te wijzigen in “berisping”. De term berisping komt minder vrijblijvend over dan de term waarschuwing. Bovendien wordt ook in het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) de term berisping gebruikt. Gezien het streven om de rechtspositie van rechterlijke ambtenaren en rijksambtenaren zo veel mogelijk met elkaar in overeenstemming te brengen, is het gewenst om dezelfde termen voor gelijksoortige situaties te gebruiken. Het gaat hier slechts om een terminologische wijziging; er verandert niets in de bevoegdheid of de toepassingscriteria.

** Tijdelijke op-non-actief-stelling*

De werkgroep adviseert om, gelet op de grote ruimte tussen schriftelijke waarschuwing (wordt berisping) en het disciplinaire ontslag en gegeven de wens om de bevoegdheden van de president in enige mate uit te breiden, de disciplinaire maatregel van tijdelijke op-non-actief-stelling in de Wrra op te nemen. Het gaat hier om een disciplinering van de rechter. De op-non-actief-stelling duurt ten hoogste 30 dagen en kan gepaard gaan met gehele of gedeeltelijke inhouding van de bezoldiging. Het gaat hier om de zwaarste disciplinaire maatregel die door de president kan worden opgelegd. Qua zwaarte ligt deze tussen de schriftelijke berisping (schending van de waardigheid van het ambt of niet nakomen van ambtsplichten) en het al dan niet voorwaardelijke (straf)ontslag (ernstig nadeel toebrengen aan de goede gang van zaken bij de rechtspraak of het in haar te stellen vertrouwen). Het ligt dan ook voor de hand deze maatregel op te leggen indien een rechterlijke ambtenaar in (zeer) ernstige mate de waardigheid van het ambt schendt of de ambtsplichten niet nakomt, dan wel nadeel toebrengt aan de goede gang van zaken bij de rechtspraak of het in haar te stellen vertrouwen.

De tijdelijke op-non-actief-stelling is een disciplinaire maatregel en heeft een ander karakter dan de schorsing, die - als ordemaatregel - in afwachting van een onderzoek naar de noodzaak tot ontslag, kan worden opgelegd door hetzelfde (rechterlijke) orgaan dat bevoegd is tot ontslag (zie hoofdstuk 2, punt 3, van dit rapport). De tijdelijke op-non-actiefstelling impliceert noodzakelijkerwijs dat de betrokken rechterlijk ambtenaar zijn ambt zal blijven vervullen en behoeft dus ook niet door de Hoge Raad te worden opgelegd.

Dat de voorgestelde maatregel van tijdelijke op-non-actiefstelling de bevoegdheid geeft tijdelijk het functioneren van een rechter te beletten, is niet nieuw. De werkgroep wijst in dit verband op de regeling van artikel 13, vierde lid, van het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren over het *opleggen* van ziekteverlof en het desnoods met dwang effectueren daarvan.

** Ontslag en voorwaardelijk ontslag*

Ontslag, als disciplinaire maatregel, kan worden opgelegd indien een rechter door handelen of nalaten ernstig nadeel toebrengt aan de goede gang van zaken bij de rechtspraak of het in haar te stellen vertrouwen. Dit is (onder meer) het geval, indien de betrokken rechter herhaaldelijk de waardigheid van zijn ambt, zijn ambtsbezigheden of zijn ambtsplichten verwaarloost. In het derde lid van artikel 46c Wrra is uitdrukkelijk bepaald dat het herhaaldelijk schenden van de normen, genoemd in het eerste lid, onder b, (uitoefenen incompatibel beroep, negeren woonplaatsverplichting, enz.) aanleiding kan zijn voor het opleggen van de disciplinaire maatregel van ontslag. Daaruit zou (a contrario) kunnen worden geconcludeerd dat strafontslag niet mogelijk is als een rechter herhaaldelijk moest worden berispt wegens verwaarlozing van de waardigheid van zijn ambt of het verwaarlozen van zijn ambtsplichten (eerste lid, onder a). De werkgroep beveelt daarom aan om de tekst van de Wrra zo aan te passen dat duidelijk is dat ook het herhaaldelijk schenden van de waardigheid van het ambt (artikel 46c, eerste lid onder a, Wrra) tot de disciplinaire maatregel van ontslag kan leiden.

De werkgroep kan zich voorstellen dat in bepaalde gevallen behoefte kan bestaan aan de mogelijkheid van *voorwaardelijk* ontslag. Het ontslag wordt dan weliswaar opgelegd, maar niet ten uitvoer gelegd tenzij door de rechterlijke ambtenaar wordt gehandeld in strijd met in het voorwaardelijke ontslagbesluit geformuleerde, concrete voorwaarden, dan wel een soortgelijk plichtsverzuim of enig ander ernstig plichtsverzuim wordt gepleegd. Het voorwaardelijke ontslag moet worden gezien als de zwaarste disciplinaire maatregel die aan

een rechterlijk ambtenaar kan worden opgelegd zonder hem uit het ambt te verwijderen. Toepassing ervan komt in aanmerking als een grond voor disciplinair ontslag is vervuld, maar gelet op de omstandigheden tenuitvoerlegging van het ontslag bij een voortaan correct gedrag niet in een redelijke verhouding zou staan tot het plichtsverzuim (evenredigheid). De werkgroep adviseert om deze mogelijkheid in de Wrra op te nemen.

De werkgroep is van mening dat het voorwaardelijk ontslag apart in de wet moet worden genoemd. Het is immers niet zo dat de bevoegdheid tot het opleggen van disciplinair ontslag automatisch de bevoegdheid tot het opleggen van voorwaardelijk disciplinair ontslag inhoudt. De wettelijke opsomming van disciplinaire maatregelen is limitatief bedoeld.

Het ontslag, alsook het voorwaardelijke ontslag, moet worden opgelegd door de Hoge Raad. Indien het voorwaardelijke ontslag onverhoopt toch ten uitvoer moet worden gelegd, zal de functionele autoriteit de procureur-generaal bij de Hoge Raad moeten verzoeken een daartoe strekkende vordering aan de Hoge Raad voor te leggen.

Tenslotte merkt de werkgroep op dat zij van mening is dat voorkomen moet kunnen worden dat aan een rechter op zijn verzoek (eervol) ontslag wordt verleend, terwijl bij de Hoge Raad een vordering tot het opleggen van de disciplinaire maatregel van ontslag aanhangig is. De Minister van Justitie moet in een voorkomend geval dus de mogelijkheid hebben om geen voordracht tot (eervol) ontslag aan H.M. de Koningin te doen. Nu *moet* ingevolge artikel 46h, eerste lid, Wrra desgevraagd ontslag worden verleend. Het gaat hier slechts om een beperkte voorziening; het verplichte verlenen van (eervol) ontslag op verzoek wordt voor een begrensde periode omgezet in een keuzemogelijkheid: het ontslag op verzoek mag dan worden geweigerd (in dezelfde zin thans al artikel 94, vierde lid, onder a, ARAR).

3.3 *Andere rechtspositionele maatregelen*

De werkgroep noemt in het navolgende nog enkele andere mogelijke rechtspositionele maatregelen. Deze zijn thans niet in de wet voorzien. Omdat het strikt genomen niet gaat om disciplinaire maatregelen, behoort het doen van een voorstel daaromtrent niet tot de opdracht van de werkgroep. Zij kan zich echter voorstellen dat aan de hieronder genoemde maatregelen behoefte kan bestaan, ook al is er strikt genomen (nog) geen sprake van plichtsverzuim.

**** Inhouden bezoldiging***

In artikel 14 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement wordt bepaald dat de ambtenaar over de tijd, gedurende welke hij in strijd met zijn verplichtingen opzettelijk nalaat zijn dienst te verrichten, geen bezoldiging ontvangt. Een vergelijkbare bepaling bestaat niet voor rechterlijke ambtenaren. De werkgroep vindt dat het aanbeveling zou verdienen om een dergelijke bepaling ook voor rechterlijke ambtenaren op te nemen in de Wrra.

**** Opdragen andere taak en opdragen taak bij ander gerecht, anders dan bij ongeschiktheid wegens ziekte***

Ingevolge artikel 46k van de Wrra kan aan de rechter die ongeschikt is tot het verrichten van zijn arbeid wegens ziekte, door de Hoge Raad een andere taak worden opgedragen bij een gerecht (ook bij een ander gerecht dan dat waarbij de rechterlijke ambtenaar is benoemd of geplaatst) of binnen het gezagsbereik van de Minister van Justitie, mits sprake is van passende arbeid. Naar de mening van de werkgroep zou dit ook op andere gronden dan ongeschiktheid wegens ziekte mogelijk moeten worden, bijvoorbeeld indien er sprake is van een verstoorde samenwerking met collega's. Het feit dat het gerechtsbestuur deze maatregel achter de hand heeft, kan overigens al een probleemoplossende werking hebben.

Indien aan een rechter werkzaamheden in een ander gerecht worden opgedragen, moet wel duidelijk zijn geregeld welk gerechtsbestuur de functionele autoriteit is van de betrokken rechter. De maatregel dient voor bepaalde tijd of voor een onbepaalde tijd te kunnen worden genomen.

** Spoed-schorsing*

Vooruitlopend op het onderzoek naar het opleggen van strafontslag door de Hoge Raad, kan de betrokken rechterlijke ambtenaar worden geschorst. De schorsing wordt ook door de Hoge Raad opgelegd, volgens dezelfde procedure als het gedwongen ontslag (onderzoek en beslissing HR bij arrest, na schriftelijke vordering van de procureur-generaal, gehoord de rechterlijke ambtenaar). Dat betekent dat, ook wanneer zowel het gerechtsbestuur als de procureur-generaal bij de HR en de Hoge Raad zelf met bekwame spoed optreden, enige tijd zal verlopen voordat de schorsing in werking zal kunnen treden.

De Werkgroep disciplinaire tussenstappen meent dat, vanwege de ontslaggronden die in het geding kunnen zijn, in dringende gevallen – in afwachting van een schorsingsbeslissing door de Hoge Raad – de president van het betrokken gerecht een rechterlijke ambtenaar met spoed een schorsing moet kunnen opleggen. Het gaat om gevallen van zeer ernstig plichtsverzuim, waarbij alleen de disciplinaire maatregel van ontslag past en het onaanvaardbaar is dat de rechterlijke ambtenaar zijn functie blijft vervullen en de betrokkene niet bereid blijkt terug te treden in afwachting van behandeling van een verzoek tot schorsing bij de Hoge Raad. Er is hier sprake van een door de president op te leggen praktische spoedmaatregel met een ordekarakter, niet om een disciplinaire maatregel.

Een dergelijke maatregel mag vanzelfsprekend alleen worden genomen als het belang van de rechtspraak dat dwingend eist; verder moet gelijktijdig een met redenen omkleed verzoek tot schorsing (door de functionele autoriteit, i.c. het gerechtsbestuur) bij de procureur-generaal worden ingediend, waarbij van de spoed-schorsing melding wordt gemaakt. Bovendien zal de spoed-schorsing op verzoek van de betrokkene door de Hoge Raad onmiddellijk moeten kunnen worden opgeheven. De spoed-schorsing moet ook onmiddellijk van rechtswege eindigen (dit kan overigens alleen als dat moment eenduidig kan worden bepaald) indien de procureur-generaal besluit geen vordering tot schorsing aan de Hoge Raad te doen of indien de behandeling van een dergelijke vordering door de Hoge Raad wordt beëindigd.

Het is volgens de werkgroep niet in strijd met de strekking van artikel 117, derde lid, van de Grondwet wanneer het aan de rechterlijke ambtenaar door de president onder strikt toezicht van de Hoge Raad gedurende enkele uren tot hooguit enkele dagen belet kan worden zijn functie uit te oefenen. In zulke dringende gevallen moet, naar mag worden aangenomen, de Hoge Raad binnen een dergelijk korte termijn kunnen beslissen op een schorsingsverzoek.

4. Bevoegdheid en toetsing

4.1 *Wie legt de maatregelen op?*

De werkgroep is van mening dat de bevoegdheid tot het opleggen van de disciplinaire maatregelen van schriftelijke berisping en tijdelijke op-non-actief-stelling bij de president van het betrokken gerecht dient te liggen, met dien verstande dat de hofpresidenten die bevoegdheid uitoefenen ten aanzien van de rechtbankpresidenten en dat de president van de Hoge Raad dat doet ten aanzien van de hofpresidenten en de presidenten van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Het toezicht op de ambtsvervulling van met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht dient te worden uitgeoefend door zodanige leden. Hiermee sluit de werkgroep aan bij de regeling zoals die thans geldt voor de schriftelijke waarschuwing.

Voor het (voorwaardelijke) ontslag geldt dat niet. Met rechtspraak belaste rechterlijke ambtenaren genieten immers krachtens de Grondwet, ter waarborging van de onafhankelijkheid van de rechtspraak, een bijzondere ontslagbescherming. (Voorwaardelijk) ontslag kan dus alleen worden opgelegd door een tot de rechterlijke macht behorend gerecht. Hetzelfde geldt voor de met de disciplinaire maatregel van (voorwaardelijk) ontslag verbonden schorsing (behalve in zeer spoedeisende gevallen voor een zeer beperkte duur, zie par. 3.3, hiervóór).

Aan de bijzondere ontslagbescherming die in artikel 117, eerste tot en met derde lid, van de Grondwet is opgenomen, wordt volgens de werkgroep door haar voorstellen geen afbreuk gedaan. Het tijdelijk, als disciplinaire maatregel, voor ten hoogste dertig dagen op non actief stellen van een rechter houdt geen verband met schorsing en ontslag, maar ziet nadrukkelijk op gevallen waarin het plichtsverzuim aan een voortgezette functievervulling juist niet in de weg staat.

4.2 *Toetsing*

Tegen rechtspositionele beslissingen die jegens met rechtspraak belaste rechterlijke ambtenaren worden genomen heeft de wetgever beroep op de Centrale Raad van Beroep (CRvB) opengesteld. Volgens jurisprudentie van de CRvB gaat aan dat beroep een bezwaarprocedure vooraf. Indien rechtspositionele beslissingen op vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad en na een op tegenspraak gevoerde procedure door de Hoge Raad worden genomen, staat geen rechtsmiddel open. De werkgroep meent dat rechterlijke toetsing van jegens rechterlijke ambtenaren genomen beslissingen hiermee op acceptabele wijze is geregeld. Zij stelt dan ook op dit punt geen wijzigingen voor.

De werkgroep heeft wel overwogen dat, gelet op het karakter van de disciplinaire maatregelen en rekening houdend met de beperkende trend in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de mens ten aanzien van de "ambtenaren-uitzondering" op artikel 6 EVRM, een andere taxatie verdedigbaar is. Indien het huidige stelsel van rechterlijke toetsing onvoldoende wordt geacht, is aan dat bezwaar volgens de werkgroep het beste tegemoet te komen door in eerste aanleg de CRvB als bevoegde rechter aan te merken, de ontslag- en

schorsingsbeslissingen, net als nu op vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, door de CRvB te laten beoordelen (die daarvoor dan bij wet als tot de rechterlijke macht behorend gerecht zou moeten worden aangemerkt) en in alle zaken hoger beroep op de Hoge Raad open te stellen.

5. Samenvatting en conclusies

In de afgelopen jaren heeft zich een wijziging voorgedaan in het denken over de wijze waarop moet worden omgegaan met rechters die zich schuldig maken aan een vorm van plichtsverzuim. Gerechtsbesturen zijn meer bereid om maatregelen te nemen tegen dergelijke rechters. De Presidentenvergadering heeft geconcludeerd dat er behoefte is aan een protocol dat de gerechtsbesturen een handleiding biedt bij hun optreden jegens die rechters. Een dergelijk protocol is in voorbereiding.

De Presidentenvergadering heeft eveneens geconstateerd dat de mogelijkheden om disciplinaire maatregelen te nemen tegen rechters, vrij beperkt zijn. De Werkgroep disciplinaire tussenstappen heeft van de Presidentenvergadering en de Raad voor de rechtspraak de opdracht gekregen te adviseren over de behoefte aan en de mogelijkheden tot opneming in de Wrra van thans niet geregelde disciplinaire sancties.

De werkgroep meent dat er behoefte is aan uitbreiding van het scala van disciplinaire maatregelen. Zij adviseert te bevorderen dat in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren als disciplinaire maatregelen worden genoemd:

- schriftelijke berisping (i.p.v. de huidige schriftelijke waarschuwing),
- op-non-actief-stelling voor ten hoogste 30 dagen,
- voorwaardelijk ontslag en
- ontslag (is al geregeld).

Bevoegd tot het opleggen van een disciplinaire maatregel dient te zijn de president van het betrokken gerecht, behalve bij ontslag en voorwaardelijk ontslag. De bevoegdheid daartoe moet voorbehouden blijven aan een tot de rechterlijke macht behorend gerecht.

De rechterlijke toetsing van rechtspositionele beslissingen jegens rechterlijke ambtenaren hoeft niet te worden gewijzigd.

LIJST VAN BIJLAGEN

- I. Instellingsbesluit Werkgroep disciplinaire tussenstappen
- II. De tekst van Hoofdstuk 6A van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (de artikelen 46b tot en met 46q)
- III. De tekst van Hoofdstuk VIII van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (de artikelen 80 tot en met 84)
- IV. Voorbeeld van mogelijke redactie hoofdstuk 6A Wrra, met inbegrip van de adviezen van de Werkgroep disciplinaire tussenstappen

