

Vergaderjaar 2023–2024

36 243

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, alsmede de regeling van enige andere onderwerpen

Nr. 23

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2024

Graag informeer ik uw Kamer over mijn beoordeling van drie na de plenaire behandeling ingediende (gewijzigde) amendementen op het wetvoorstel 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, alsmede de regeling van enige andere onderwerpen (36 243).¹ Ik ontraad alle drie de amendementen.

Amendement van het lid Van Vroonhoven (Kamerstuk 36 243, nr. 21)

Dit amendement strekt ertoe bij de functiecombinatie rechter – lidmaatschap parlement te voorzien in het opnemen van buitengewoon onbezoldigd verlof door de rechter, in plaats van eervol ontslag. Dit amendement ontraad ik, omdat de functiecombinatie rechter – lidmaatschap parlement vanuit het perspectief van de scheiding der machten principieel onwenselijk is. Hierbij past een principiële functiescheiding: het moet niet mogelijk zijn om tegelijkertijd benoemd te zijn als rechter en als Kamerlid. Ik volg hiermee de GRECO aanbeveling op, die inhoudt wettelijk te verbieden dat sprake is van een gelijktijdige *benoeming* (met eervol ontslag als gevolg), in plaats van een gelijktijdige *uitoefening* van functies (tijdelijk verlof). In de systematiek van de incompatibiliteiten wordt bij een verbod op een gelijktijdige benoeming wel gesproken van een echte (of: eigenlijke) incompatibiliteit, en bij een verbod op gelijktijdige uitoefening

¹ Hierbij doe ik tevens toezegging TZ202404-065 aan het lid Eerdmans gestand de Kamer binnen 3 weken een brief te sturen over het zijn van plaatsvervangend raadsheer/plaatsvervangend rechter en advocaat.

van een non-activiteiten bepaling.² Het wettelijk regelen dat sprake is van tijdelijk verlof volstaat in mijn optiek voor deze situatie niet. Ik merk hierbij op dat het recente rapport van de Venice Commission, waar de indiener naar verwijst, over de precieze invulling van de regeling niet eenduidig is.³ Op pagina 22 van het rapport wordt weliswaar gesproken over «to take special leave», maar even daarvoor (p. 21) geeft de Venice Commission expliciet aan verheugd te zijn met het onderhavige wetsvoorstel («welcomes the pending legislative proposal providing for the incompatibility»). Tot slot merk ik op dat een keuze voor tijdelijk verlof in plaats van eervol ontslag ook niet zou passen in het stelsel van de wet, want bij een verboden functiecombinatie binnen de rechtspraak is ontslag de hoofdregel.⁴ Wettelijke borging van tijdelijk verlof voor de functiecombinatie rechter – Kamerlidmaatschap zou afwijken van deze hoofdregel.

Gewijzigd amendement van het lid Van Nispen (Kamerstuk 36 243, nr. 20)

Het gewijzigd amendement van het lid Van Nispen gaat over het uitbreiden van de financiële belangenregeling naar de fiscale partners van rechters. Met de wijziging heeft de indiener het begrip fiscale partner iets nader afgebakend. Dit laat onverlet dat ik het amendement nog steeds moet ontraden. Het amendement leidt er namelijk toe dat het niet alleen voor alle rechters en officieren van justitie zelf, maar ook voor de partners van alle rechters en officieren van justitie, verboden is financiële belangen te hebben die een goede vervulling van het ambt van rechter of officier van justitie in de weg zou kunnen staan. In aanvulling daarop geldt er voor een (specifiek aangewezen) beperkte groep rechters en officieren van justitie dat zij niet alleen de eigen financiële belangen moeten melden, maar ook die van hun partners.

Deze uitbreiding gaat in mijn optiek te ver. Het gaat hier om de inperking van een grondrecht: het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de partners van rechters en officieren van justitie. Het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de fiscale partners moet zwaarder wegen omdat de partner geen rechterlijke taken heeft. De inbreuk op de persoonlijke levenssfeer is bij de fiscale partners groter dan bij rechters en officieren van justitie, omdat er bij hen, anders dan bij rechters en officieren van justitie, geen keuze voor het ambt aan ten grondslag ligt. Rechters en officieren van justitie zijn bovendien gebonden aan een geheimhoudingsplicht, zodat partners, anders dan de rechters en officieren van justitie zelf, niet in aanraking kunnen komen met koersgevoelige informatie opgedaan tijdens de uitoefening van het ambt.⁵ Tot slot wijs ik erop dat thans voor rijksambtenaren eenzelfde regeling zoals die wordt voorgesteld geldt.⁶ Deze wettelijke regeling voor rijksambtenaren kent ook geen uitbreiding naar fiscale partners.⁷

² MvT, *Kamerstukken II 1976/77*, 14 223, nr. 3, p. 19–21.

³ *Joint opinion of the Venice Commission and the directorate general of Human Rights and Rule of Law (DGI) on legal safeguards of the independence of the judiciary from the executive power*, 11 oktober 2023.

⁴ In artikel 44 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en de artikelen 15 en 84 van de Wet op de rechterlijke organisatie is eveneens sprake van eervol ontslag in plaats van tijdelijk verlof.

⁵ Artikel 7, derde lid van de Wet op de rechterlijke organisatie

⁶ Artikel 5, eerste lid, onderdeel d en artikel 8, eerste lid, onderdelen c en d en tweede lid, onderdeel b, van de Ambtenarenwet 2017.

⁷ Voor zowel de rijksambtenaren als voor de rechters geldt dat er in de gedragscodes wel aandacht is voor de partners van rechters. Ook op dit niveau is er dus geen verschil.

Gewijzigd amendement van het lid Eerdmans (Kamerstuk 36 243, nr. 19)

Tot slot gaat het om amendement nr. 19 over het schrappen van de uitzondering voor plaatsvervangers op het verbod voor rechterlijke ambtenaren om tevens advocaat of notaris te zijn (artikel 44, eerste lid, Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren). Dit amendement moet ik ontraden, kort gezegd omdat nut en noodzaak hiervoor ontbreken en omdat ik voorzie dat het schrappen van deze uitzondering grote negatieve gevolgen heeft voor de rechtspraak. Graag licht ik dit nader toe.

Huidig wettelijk kader nevenfuncties rechters

Artikel 44 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren bepaalt welke betrekkingen de rechterlijk ambtenaar – soms onder voorwaarden – mag vervullen buiten zijn ambt; zogenaamde nevenfuncties. Omdat de vrije arbeidskeuze van de rechterlijk ambtenaar hiermee wordt ingeperkt is het uitgangspunt van dit wetsartikel dat het aantal incompatibiliteiten met het ambt van rechter zo beperkt mogelijk moet blijven. Tot invoering van nieuwe incompatibiliteiten kan alleen worden overgegaan als het doel dat daarmee wordt gediend, namelijk het algemeen belang bij onafhankelijke rechtspraak, in een redelijke verhouding staat tot de beperkingen die het anderzijds voor individuele personen met zich brengt (het individueel belang). De regeling van incompatibiliteiten moet dan ook alleen betrekking hebben op fundamenteel onwenselijk geachte functiecombinaties. Dit uitgangspunt ligt ook ten grondslag aan de in het wetsvoorstel 36 243 voorgestelde verboden functie combinatie rechter – lidmaatschap parlement.⁸

Een al van oudsher fundamenteel onwenselijk geachte functiecombinatie is die tussen rechter en advocaat dan wel notaris. Artikel 44, eerste lid van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren regelt dat rechterlijke ambtenaren, met uitzondering van de plaatsvervangers, rechters in opleiding en officieren in opleiding niet tevens advocaat, notaris of rechtsbijstandsverlener zijn. De voorloper van dit artikel kent een zeer lange wetsgeschiedenis. Het dateert uit 1838. De achtergrond was vooral dat rechters voldoende tijd zouden moeten hebben om het rechterschap goed te kunnen vervullen. In latere parlementaire stukken benadrukt de wetgever dat de achtergrond van deze verboden functiecombinatie is gelegen in het zuiver houden van de rollen en het bewaken van de onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak.⁹ De vraag of er voor rechter-plaatsvervangers die ook advocaat zijn iets aanvullends geregeld zou moeten worden, lag uitdrukkelijk op tafel, maar daar is vanaf gezien. In 2007, na een amendement van de leden Wolfsen en Weekers, is hiervoor alsnog een wettelijke voorziening getroffen, neergelegd in het huidige tweede lid van artikel 44 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.¹⁰ In dat lid is geregeld dat een advocaat niet ook werkzaam kan zijn als rechter-plaatsvervanger in de rechtbank in het arrondissement waarin hij kantoor houdt.¹¹ Dat advocaten landelijk actief zijn, en dat er daardoor mogelijk ook buiten het arrondissement waarin hij kantoor houdt een mogelijke schijn van partijdigheid zou kunnen optreden, is daarbij onder ogen gezien, maar niet als problematisch beschouwd.

⁸ *Kamerstukken II 2022–2023*, 36 243, nr. 3, p. 8.

⁹ *Kamerstukken II 1995–1996*, 24 220, nr. 3, p. 21.

¹⁰ *Kamerstukken II 2006–2007*, 29 937, nr. 9.

¹¹ Waar van rechter-plaatsvervanger wordt gesproken wordt ook bedoeld: raadsheer-plaatsvervanger.

Naast de specifieke incompatibiliteiten van het eerste lid geldt op grond van het vierde lid van artikel 44 Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren de algemene regel dat het rechterlijke ambtenaren niet is toegestaan een nevenfunctie te bekleden die niet verenigbaar is met een goede, onafhankelijke en onpartijdige ambtsvervulling.

Tot slot is van belang dat de wetgever steeds onder ogen heeft gezien dat met de regeling van artikel 44 niet kan worden voorkomen dat zich toch omstandigheden voordoen waaronder het vervullen van een bepaalde functie niet te verenigen is met een optreden als rechter in een bepaalde zaak. Voor deze situaties bieden de instrumenten verschoning en wraking een oplossing. In de Leidraad onpartijdigheid en nevenfuncties in de Rechtspraak zijn concrete aanbevelingen voor rechter-plaatsvervangers opgenomen.¹²

Geen nut en noodzaak voor het schrappen van de uitzondering van rechter-plaatsvervangers

Vanuit deze achtergrond komt de vraag op of de functiecombinatie rechter-plaatsvervanger en advocaat naar de huidige maatstaven fundamenteel onwenselijk is, en dus ook verboden zou moeten zijn. Voor een dergelijk algeheel verbod zie ik geen aanleiding. In de eerste plaats heb ik geen signalen vanuit de praktijk dat er problemen zijn. In de tweede plaats zie ik, vanuit het hiervoor geschetste gelaagde wettelijke kader voor de nevenfuncties, ook op zuiver principiële gronden geen noodzaak voor een algeheel verbod. Ik voel me hierbij gesterkt door de jurisprudentie van het EHRM. Volgens vaste jurisprudentie van het EHRM kan in zijn algemeenheid niet gezegd worden dat de functiecombinatie rechter-plaatsvervanger en advocaat in strijd is met artikel 6 EVRM.¹³

Gevolgen voor de praktijk

Het hebben van de mogelijkheid dat een advocaat dan wel notaris tevens rechter-plaatsvervanger is, draagt bij aan het goed kunnen functioneren van de rechtspraak. Een van de uitgangspunten van de huidige systematiek is het belang dat wij van oudsher hechten aan rechters die met beide benen in de maatschappij staan. Rechters moeten hun werk onafhankelijk en onpartijdig doen, maar dat betekent niet dat zij apart van de samenleving moeten staan. Voor een goede binding met de samenleving is het nodig dat zij ook aan die samenleving deelnemen. Het kunnen hebben van nevenfuncties draagt daar aan bij. Ten aanzien van de functiecombinatie advocaat dan wel notaris en rechter-plaatsvervanger geldt daarnaast dat een advocaat of notaris zijn of haar specifieke deskundigheid vanuit het eigen vakgebied kan inbrengen in het rechterlijk werk. Dit bevordert de kwaliteit van de rechtspraak en andersom ook de kwaliteit van de advocatuur en het notariaat. Daarbij merk ik op dat rechter-plaatsvervangers vooral in MK-zaken worden ingezet. Deze verworvenheden gaan voor een groot deel verloren als de functiecombi-

¹² Voor de rechter-plaatsvervanger zijn de aanbevelingen 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15 en 16 Leidraad onpartijdigheid en nevenfuncties in de Rechtspraak eveneens van toepassing. In aanvulling op aanbeveling 10 melden rechters-plaatsvervanger ook hun hoofdbetrekking(en) aan de president van het gerecht waar zij werkzaam zijn. De rechter-plaatsvervanger draagt er zorg voor geen zaken te behandelen waarbij hij uit hoofde van zijn hoofdfunctie betrokken is (geweest). Het is ongewenst dat een rechter-plaatsvervanger optreedt als adviseur in zaken die dienen, dan wel waarvan een reële mogelijkheid bestaat dat die zullen dienen, bij het gerecht waarbij hij is aangesteld.

De rechter-plaatsvervanger die tevens advocaat is zorgt ervoor geen zaken te behandelen waarin één van zijn kantoorgenoten zodanig optreedt dan wel heeft opgetreden.

¹³ Wettstein v. Zwitserland, EHRM 21 december 2000, Appl. nr. 33 958/96. De lijn is nadien bevestigd in andere EHRM uitspraken.

natie advocaat dan wel notaris en rechter-plaatsvervanger wordt geschrapd.

Op dit moment zijn er circa 335 advocaten die als rechter-plaatsvervanger (in een ander arrondissement) zaken behandelen. Daar komen de notarissen en rechtsbijstandverleners die actief zijn als rechter-plaatsvervanger nog bij. Als de functiecombinatie komt te vervallen, zal het bestaande capaciteitstekort bij de rechtspraak aanzienlijk verder oplopen. Juist de rechters-plaatsvervangers, die flexibel kunnen worden ingezet waar de nood het hoogst is, kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het terugdringen van de achterstanden en doorlooptijden bij de rechtspraak. Tot slot wijs ik erop dat het rechter-plaatsvervangerschap vaak als een opstap fungeert voor advocaten dan wel notarissen die een overstap naar de rechtspraak overwegen. Een verbod maakt zo'n overstap moeilijker en heeft dus ook in die zin een negatief gevolg voor de capaciteit van de rechtspraak. Al met al voorzie ik dat dit amendement grote negatieve gevolgen heeft voor de rechtspraak en voor rechtzoekenden, waardoor ik het amendement ook op deze grond moet ontraden.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind