Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2022–2023

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. 3 **MEMORIE VAN TOELICHTING**

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

1.1 Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel worden wijzigingen doorgevoerd in de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO), de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra), de Wet op de Raad van State, de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement (Wise) en enige andere wetten. De wijzigingen hebben als verbindende factor dat zij ertoe strekken de onafhankelijkheid en integriteit van rechters en andere rechterlijke ambtenaren verder te waarborgen.[1] Daartoe wordt met dit wetsvoorstel allereerst een verbod geregeld op het gelijktijdig uitoefenen van het ambt van rechter met het lidmaatschap van de Eerste Kamer, Tweede Kamer of het Europees Parlement. Een wettelijke regeling van de onverenigbaarheid van deze ambten onderstreept het belang van een onafhankelijke rechtspraak en doet recht aan een, zowel binnen de rechtspraak als internationaal gezien, breed gedeelde overtuiging dat deze functiecombinatie niet mogelijk zou moeten zijn. Omdat in dit kader ook de Wet op de Raad van State en de Wise worden gewijzigd, wordt dit wetsvoorstel medeondertekend door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als eerstverantwoordelijke voor die wetten. In het

[1] Rechterlijke ambtenaren in dit wetsvoorstel zijn de rechterlijke ambtenaren genoemd in artikel 1, onderdeel b, Wet RO. Onder dit begrip vallen naast de rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast (waaronder raadsheren en rechters) onder meer ook (hoofd)officieren van justitie, de procureur-generaal bij de Hoge Raad en bijvoorbeeld advocaten-generaal bij het ressortsparket. Hun rechtspositie wordt geregeld in de Wrra en de daarop gebaseerde besluiten en regelingen. Naast rechterlijke ambtenaren zijn er bij een gerecht ook gerechtsambtenaren, en bij een arrondissementsparket parketmedewerkers werkzaam. Dit zijn burgerlijke rijksambtenaren, die op basis van een arbeidsovereenkomst met de Staat werkzaam zijn bij een gerecht dan wel een arrondissementsparket en op wie de Ambtenarenwet 2017 en de CAO Rijk van toepassing zijn. Het wetsvoorstel bevat voornamelijk nieuwe bepalingen voor rechterlijke ambtenaren.

kst-36243-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2022

verlengde hiervan worden met dit wetsvoorstel enkele andere maatregelen voorgesteld die (mede) verband houden met het verder versterken van de waarborgen voor de onafhankelijkheid en integriteit van de rechterlijke organisatie en de daarbinnen werkzame personen. Zo worden met dit wetsvoorstel voor rechterlijke ambtenaren bepalingen ingevoerd over het bezit van en het melden van bepaalde financiële belangen. Hiermee wordt beoogd het risico van financiële belangenverstrengeling en het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie door rechterlijke ambtenaren zoveel mogelijk tegen te gaan. Verder worden in het nieuw voorgestelde artikel 44b Wrra voor de rechterlijke organisatie enkele bepalingen ingevoerd die verband houden met het voeren van een intern integriteitsbeleid voor rechterlijke ambtenaren. Tot slot worden met dit wetsvoorstel enkele technische verbeteringen aangebracht in met name de Wet RO. Hierop wordt in het vervolg van deze memorie van toelichting nader ingegaan.

1.2. Aanleiding en doelstellingen

Als derde staatsmacht is een goed functionerende rechtspraak in onze samenleving onmisbaar. Daarvoor is, naast een solide organisatie en een gezonde financiële basis, bovenal noodzakelijk dat aan de fundamentele in verdragen en (Grond)wetgeving neergelegde basisprincipes van onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak voldaan is. Zowel de Grondwet (GW), als de Wet op de rechterlijke organisatie (RO) en de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) voorzien in waarborgen tot behoud van de onafhankelijkheid van zowel de individuele rechters als van de rechtspraak als geheel. Zo is grondwettelijk vastgelegd dat de functie rechtspraak moet worden uitgeoefend door voor het leven benoemde leden van de rechterlijke macht, werkzaam bij onafhankelijke gerechten, en niet bij enig ander overheidsorgaan (artikelen 112, 113 en 117 GW). Nationaal en internationaal is het algemene beeld dat de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de Nederlandse rechtspraak in de kern op orde is.[2] Wel zijn, zoals ook in de Kamerbrief van 17 september 2019 met daarin de visie van het Kabinet over het versterken van de rechtspraak is toegelicht, enkele wijzigingen ter verdere versterking wenselijk.[3] Het onderhavige wetsvoorstel heeft als doelstelling op enkele onderdelen de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechterlijke organisatie en de daarbinnen werkzame rechterlijke ambtenaren wettelijk te verankeren en daardoor het vertrouwen in die onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit verder te versterken.

De gewenste aanpassing vloeit voort uit het op 21 juni 2013 vastgestelde evaluatierapport over Nederland, afkomstig van de GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption; ressorterend onder de Raad van Europa).[4] In dit GRECO-rapport is onder andere aanbevolen om wettelijk te regelen dat het ambt van rechter en het lidmaatschap van de Staten-Generaal niet tegelijkertijd kan worden vervuld.[5] De GRECO benadrukt hierbij dat het ontbreken van zo'n verbod vragen oproept in het licht van de machtenscheiding en de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak.

---

[2] Zie onder meer het 2021 Rule of Law rapport van de Europese Commissie, dat – voor wat betreft Nederland – opent met: «The Dutch justice system continues to be characterised by a very high level of perceived judicial independence, and efforts continue to further foster the quality of justice.», *2021 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in The Netherlands*, SWD(2021) 721 final, p. 1.

[3] Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 537.

[4] Corruption, prevention in respect of members of parliament, judges and prosecuters, Fourt Evaluation Round, The Netherlands, 18 juli 2013.

[5] Corruption, prevention in respect of members of parliament, judges and prosecuters, Fourt Evaluation Round, The Netherlands, 18 juli 2013, paragraph 95.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een wettelijk verbod voor de genoemde functie combinatie.

De GRECO vraagt in hetzelfde rapport ook aandacht voor het bezit en melden van financiële belangen van rechterlijke ambtenaren waarvoor, gelet op hun functie, een risico op belangenverstrengeling aan de orde kan zijn omdat zij bij de uitoefening van hun functie in aanraking kunnen komen met koersgevoelige informatie.[6] De GRECO constateert met instemming dat het voornemen bestaat voor rechterlijke ambtenaren werkzaam bij het openbaar ministerie een regeling treffen ten aanzien van financiële belangen en adviseert voor rechters een soortgelijke regeling te treffen. Dit wetsvoorstel voorziet in een wettelijke regeling over het bezit van en het melden van bepaalde financiële belangen voor een specifieke groep rechterlijke ambtenaren waaraan, vanwege hun functie, in het bijzonder het risico van financiële belangenverstrengeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is. Deze wettelijke regeling heeft zowel betrekking op rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast (rechters) als op rechterlijke ambtenaren werkzaam bij het openbaar ministerie.[7] Voor andere ambtenaren werkzaam binnen de rechterlijke organisatie (parketmedewerkers, gerechtsambtenaren en andere rijksambtenaren binnen de rechterlijke organisatie) geldt reeds een soortgelijke regeling (artikel 5 en 8 Ambtenarenwet 2017). Uitgangspunt is dat de rechterlijk ambtenaar zelf dient te waken over zijn eigen onpartijdigheid. Dit uitgangspunt is verwoord en verder ingevuld in de door de rechtspraak zelf opgestelde Leidraad onpartijdigheid en nevenfuncties. In aansluiting op de wettelijke grondslag voor nevenfuncties (artikel 44, lid 4 Wrra) voorziet dit wetsvoorstel in een wettelijke grondslag voor een financiële belangen regeling voor rechterlijke ambtenaren. Het wetsvoorstel voorziet daarnaast in een algemene, tot de functionele autoriteit gerichte, verplichting tot het voeren van een integriteitsbeleid voor rechterlijke ambtenaren.

Door op de genoemde onderwerpen bepalingen op wetsniveau op te nemen, wordt door de centrale wetgever verzekerd dat alle onderdelen van de rechterlijke organisatie ook voor rechterlijke ambtenaren ter zake regels stellen en beleid voeren.

1.3. Leeswijzer

Als eerste volgt een nadere toelichting op het voorgestelde verbod op het gelijktijdig bekleden van het ambt van rechter en het lidmaatschap van de Eerste Kamer, de Tweede Kamer of het Europees Parlement (paragraaf 2), gevolgd door de meldingen en registratie van financiële belangen (paragraaf 3), de opdracht aan de functionele autoriteit een integriteitsbeleid te voeren (paragraaf 4), alsmede enkele overige onderwerpen (paragraaf 5). Vervolgens wordt in paragraaf 6 ingegaan op de verhouding tot hoger recht, waarna is toegelicht wat de verwachte gevolgen zijn van de voorgestelde wijzigingen (paragraaf 7 en 8). De gegevensbescherming komt aan bod in paragraaf 9. Aan het eind van het eerste (algemene) deel geeft paragraaf 10 een weergave van de reacties naar aanleiding van de consultatie, alsmede de wijze waarop de reacties zijn verwerkt. Het tweede (bijzondere) deel is gewijd aan de artikelsgewijze toelichting.

---

[6] Corruption, prevention in respect of members of parliament, judges and prosecuters, Fourt Evaluation Round, The Netherlands, 18 juli 2013, paragraph 113.

[7] Ten aanzien van het openbaar ministerie bestond oorspronkelijk het voornemen een financiële belangen regeling bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Naar aanleiding van de consultatie adviezen van de Raad voor de rechtspraak en de Hoge Raad op het voorstel tot wijziging van deze algemene maatregel van bestuur is besloten dit onderwerp ook voor betreft het openbaar ministerie op wetsniveau te regelen.

2. Onverenigbaarheid rechterschap – lidmaatschap parlement

2.1. Doel wettelijke regeling

Met dit wetsvoorstel wordt een verbod ingevoerd op het gelijktijdig bekleden van het ambt van rechter en het lidmaatschap van de Eerste Kamer, de Tweede Kamer (hierna gezamenlijk ook aangeduid als: Staten-Generaal) of het Europees Parlement. In verband hiermee worden wijzigingen doorgevoerd in de Wrra, de Wet op de Raad van State, de Wise, de Beroepswet en de Wet Bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie.

De vraag of er een verbod zou moeten komen op het combineren van bepaalde ambten binnen de rechtspraak met het ambt van volksvertegenwoordiger, is de afgelopen decennia een aantal keren aan de orde geweest. De regering was er in het verleden, bij de Grondwetsherziening van 1983, geen voorstander van het grondwettelijk verbod in artikel 57, tweede lid, van de Grondwet van het lidmaatschap van de Eerste Kamer of Tweede Kamer verder te trekken dan voor leden van de Raad van State, leden van de Hoge Raad en de procureur-generaal en advocaat-generaal bij de Hoge Raad. De Grondwetgever biedt in het vierde lid een grondslag om bij wet andere openbare betrekkingen aan te wijzen die niet gecombineerd mogen worden met het lidmaatschap van de Staten-Generaal. Tot nu toe heeft de wetgever geen doorslaggevende gronden aanwezig geacht om de onverenigbaarheid van het ambt van rechter met het lidmaatschap van een parlement zich ook te laten uitstrekken over andere rechterlijke functies dan geregeld in de Grondwet. In de afgelopen jaren hebben zich evenwel verschillende ontwikkelingen voorgedaan die wijzen op een veranderde opvatting ten aanzien van de verenigbaarheid van bepaalde rechtsprekende functies en het lidmaatschap van de Staten-Generaal. Deze ontwikkelingen hebben aanleiding gegeven tot heroverweging van de bestaande incompatibiliteiten.

Allereerst hebben discussies binnen de rechtspraak over gezag en positie van de rechter onder meer geleid tot de totstandkoming van leidraden en interne codes. In de «Leidraad onpartijdigheid en nevenfuncties» wordt de rechter ontraden om lid te zijn van de Staten-Generaal.[8] De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) heeft daarnaast ook een rechterscode opgesteld waarin de functiecombinatie, alsmede de functiecombinatie rechter en lidmaatschap Europees Parlement, al sinds 2011 als niet aanvaardbaar wordt aangemerkt.[9] Daarnaast hebben zich internationale ontwikkelingen voorgedaan. Er zijn nieuwe internationale standaarden tot stand gekomen die gaan over het versterken van het gezag, de positie, de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de rechter en het voorkomen van belangenverstrengeling. In ons omringende landen is al een verbod van vereniging van het ambt van rechter en parlementariër geregeld.[10] Jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) laat zien dat bepaalde functiecombinaties

[8] Zie https://www.rechtspraak.nl/Registers/Paginas/Leidraad-onpartijdigheid-en-nevenfuncties-van-de-rechter.aspx. De Leidraad is vastgesteld op 25 juni 2013 door de voorzitters van de besturen van de rechtbanken, de gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Op diezelfde datum heeft ook de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak de Leidraad vastgesteld. De President van de Hoge Raad en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad en de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hebben in een gezamenlijke brief van 5 november 2013 de intentie tot toepassing van de Leidraad aangegeven. De Raad voor de rechtspraak heeft bij brief van 9 januari 2014 aangegeven de leidraad ook van toepassing te verklaren op de rechterlijke en niet rechterlijke leden van de Raad en op de medewerkers van het Bureau van de Raad voor de rechtspraak, van de Landelijke Stafbureaus, van het Landelijk Dienstencentrum Rechtspraak, van SSR en van Spir-it.

[9] Zie https://nvvr.org/over-nvvr/kernwaarden.

[10] In onder meer Duitsland, Frankrijk en België zijn bepaalde functiecombinaties verboden.

twijfels kunnen doen ontstaan over de onpartijdigheid van rechters.[11] Als het gaat om internationale ontwikkelingen is in dit verband met name van belang dat de GRECO in het op 21 juni 2013 vastgestelde evaluatierapport over Nederland onder meer heeft aanbevolen om wettelijk te regelen dat het ambt van rechter en het lidmaatschap van de Staten-Generaal (het Europees Parlement wordt niet expliciet genoemd) niet tegelijkertijd kan worden vervuld.[12] De GRECO benadrukt hierbij dat het ontbreken van zo'n verbod vragen oproept in het licht van de machtenscheiding en de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak.

Bij brief van 18 juni 2018 hebben de Raad voor de rechtspraak, de presidenten van de gerechten en de NVvR een gezamenlijk advies uitgebracht aan de regering over deze aanbeveling van de GRECO. Volgens dit gezamenlijke advies is zowel binnen de rechtspraak zelf als in nationaal en internationaal perspectief het inzicht gegroeid dat een striktere scheiding der staatsmachten wenselijk dan wel noodzakelijk is. Zij concluderen dat het voorstelbaar is dat de Minister voor Rechtsbescherming het initiatief neemt om tot wetgeving op dit punt te komen, gelet op een verschuiving in het denken over incompatibiliteiten en het standpunt van de leden van de rechterlijke macht daarover (inhoudende dat zij zich in het algemeen kunnen vinden in het onverenigbaar achten van het ambt van rechter met het lidmaatschap van de Eerste Kamer of Tweede Kamer). Bij brief van 13 november 2018 heeft de Minister voor Rechtsbescherming, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Eerste Kamer en Tweede Kamer geïnformeerd over het gezamenlijke advies van 18 juni 2018.[13] In deze brief zijn de aanbeveling van de GRECO en het advies van de Raad voor de rechtspraak, de Presidenten en de NVvR onderschreven. Daarbij is aangegeven dat de wettelijke regeling van de onverenigbaarheid van deze ambten het belang van een onafhankelijke rechtspraak onderstreept en recht doet aan een, zowel binnen de rechtspraak als internationaal gezien, breed gedeelde overtuiging dat deze functiecombinatie niet mogelijk zou moeten zijn. In deze brief is tevens een wetsvoorstel aangekondigd ter invulling van de aanbeveling van de GRECO en het gezamenlijk standpunt vanuit de rechtspraak. Het voorliggende wetsvoorstel geeft hieraan invulling door aanvullende incompatibiliteiten met het rechterschap te regelen. De kerndoelstelling hiervan is, zoals hierboven is aangegeven, het bijdragen aan het verdere waarborgen van de onafhankelijke en onpartijdige positie van de rechtspraak. Het gaat hierbij niet alleen om de onafhankelijkheid van de individuele rechter, maar ook om de institutionele onafhankelijkheid van de rechtspraak binnen het Nederlands staatsbestel.

2.2 Huidige situatie

Het is in Nederland momenteel wettelijk niet verboden voor rechterlijke functionarissen om zitting te nemen in de Eerste Kamer of Tweede Kamer, behalve voor leden van de Raad van State, leden van de Hoge Raad en leden van het parket bij de Hoge Raad. Rechters die in de Tweede Kamer worden gekozen (een fulltime functie), kiezen er in de praktijk voor om

---

[11] In de jurisprudentie van het EHRM wordt met betrekking tot de beoordeling of er objectief gerechtvaardigde twijfels zijn over de onpartijdigheid van de rechter in toenemende mate belang gehecht aan de notie van de scheiding tussen de rechterlijke macht en andere staatsmachten (zie bijvoorbeeld EHRM 22 juni 2004, *Pably Ky v. Finland*, appl. No 47221/99). Uit deze jurisprudentie valt weliswaar niet in algemene zin op te maken dat het ontoelaatbaar is om een functie binnen de rechterlijke macht te combineren met het lidmaatschap van het parlement, maar in geval van functiecombinatie kunnen wel twijfels ontstaan over de onpartijdigheid van een rechter. Zie voorts paragraaf 6 van deze toelichting.

[12] Zie voor het Evaluatierapport: https://rm.coe.int/09000016806c799a.

[13] Zie Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VI, nr. 11; en Handelingen I 2018/19, nr. 8 item 10.

buitengewoon verlof op te nemen zonder behoud van bezoldiging, of ze nemen vrijwillig ontslag als rechter. Het lidmaatschap van de Eerste Kamer betreft geen voltijdsfunctie. In enkele gevallen is het in het verleden voorgekomen dat rechters die lid werden van de Eerste Kamer de beide ambten actief combineerden.

In artikel 57 van de Grondwet zijn bepalingen opgenomen over onverenigbaarheid van bepaalde ambten met het lidmaatschap van de Eerste Kamer of Tweede Kamer. Zo bepaalt het tweede lid van dit artikel dat een lid van de Staten-Generaal, onder meer, niet tevens lid van de Raad van State of lid van of procureur-generaal of advocaat-generaal bij de Hoge Raad kan zijn. Voor de onverenigbaarheid van deze ambten bestaan verschillende redenen. Bij de grondwetsherziening van 1983 werd overwogen dat de Raad van State een bijzondere adviserende taak heeft bij de voorbereiding van wetgeving. Daarmee verdraagt het zich slecht om als lid van de Raad van State tevens lid te zijn van het orgaan dat vervolgens heeft te besluiten over de totstandkoming van dezelfde wetgeving. Het verbod om tegelijkertijd lid te zijn van de Hoge Raad en de Staten-Generaal hangt samen met het feit dat de leden van de Hoge Raad op grond van artikel 118, eerste lid, van de Grondwet worden benoemd uit een door de Tweede Kamer op te stellen voordracht. Ook is de Hoge Raad op grond van artikel 119 van de Grondwet het gerecht waar onder meer leden van de Staten-Generaal wegens ambtsmisdrijven terecht staan. Het lidmaatschap van het gerecht dat exclusief is belast met de beoordeling van deze zaken verdraagt zich niet met het gelijktijdig bekleden van het ambt waarop die exclusieve taak ziet. De grondwetgever heeft er niet voor gekozen om alle met rechtspraak belaste personen uit te sluiten van het lidmaatschap van de Staten-Generaal. Beslissing van geschillen geschiedde in ons land in het verleden ook door bestuursorganen en door organen met wetgeving belast. Hierin kwam met name verandering na het Benthem-arrest in 1985.[14] Nadien werd het zogenoemde kroonberoep afgeschaft, juist omdat hierbij sprake was van een samenloop van wetgevende en rechtsprekende bevoegdheden.
Het beginsel van machtenscheiding werd door de grondwetgever niet overtuigend geacht om een principieel verbod van gelijktijdige ambtsbekleding zonder meer over de gehele linie door te voeren. Wel liet de grondwetgever in artikel 57, vierde lid, de ruimte aan de gewone wetgever om, naast de grondwettelijke onverenigbaarheden, aanvullend te bepalen dat bepaalde openbare betrekkingen onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van de Staten-Generaal of van een van de kamers.[15] Voor een verdere bespreking van de verhouding tussen dit wetsvoorstel en de Grondwet wordt verwezen naar paragraaf 7.

Van de mogelijkheid die artikel 57, vierde lid, van de Grondwet biedt, is gebruik gemaakt in de Wise. Bij de totstandkoming van die wet heeft de wetgever er evenwel niet voor gekozen om de combinatie van het rechterschap en lidmaatschap van het parlement principieel onmogelijk te maken. Op dit moment bepaalt artikel 1, eerste lid, onderdeel b, Wise dat een lid van de Staten-Generaal niet tevens plaatsvervangend procureur-generaal bij de Hoge Raad kan zijn. In artikel 1, tweede lid, Wise zijn functies aangewezen die niet gelijktijdig met het lidmaatschap van de Staten-Generaal kunnen worden uitgeoefend. Daartoe behoort onder meer het zijn van ambtenaar bij een ministerie of daaronder ressorterende instellingen, diensten en bedrijven (onderdeel d). Onder deze groep ambtenaren vallen ook de bij het openbaar ministerie werkzame rechterlijke ambtenaren, zoals de officieren van justitie. Daarnaast bevat de Wise bepalingen op het punt van de onverenigbaarheid van het lidmaatschap

[14] EHRM 23 oktober 1985, NJ 1986, 102.
[15] Kamerstukken II 1976/77, 14 223, nr. 3, p. 17–20.

van het Europees Parlement met het vervullen van een andere betrekking. Op grond van artikel 2, eerste lid, mag een in Nederland gekozen lid van het Europees Parlement onder meer niet tevens zijn: lid van de Raad van State (onderdeel c), of lid van of procureur-generaal, plaatsvervangend procureur-generaal of advocaat-generaal bij de Hoge Raad (onderdeel e).

Op Europees niveau is de Akte betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen van belang. Artikel 7, eerste lid, van deze akte bepaalt de hoedanigheid van lid van het Europees Parlement in het Europees Parlement onder meer onverenigbaar is met die van rechter bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen of van het Gerecht van eerste aanleg. In artikel 7, derde lid van de Akte betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen is bovendien bepaald dat iedere lidstaat onder de in artikel 8 vastgestelde voorwaarden de incompatibiliteiten op nationaal niveau kan uitbreiden. In artikel 8 is vervolgens bepaald dat die nationale bepalingen over het geheel genomen geen afbreuk mogen doen aan het beginsel van evenredige vertegenwoordiging.

Als het gaat om bestaande nationale regelingen ten aanzien van de (on)verenigbaarheid van functies kan grofweg een onderscheid worden gemaakt tussen toetsing vooraf en achteraf. Als het gaat om toetsing vooraf, bevat naast de Grondwet en de Wise momenteel alleen artikel 44 Wrra bepalingen over de verenigbaarheid van het vervullen van een rechterlijke functie met een andere functie. Op grond van het eerste lid van dit artikel mogen rechters die onder het bereik van de Wrra vallen, met uitzondering van de plaatsvervangers en de rechters in opleiding, niet tevens advocaat of notaris zijn, dan wel anderszins van het verlenen van rechtskundige bijstand hun beroep maken. Aanvaarding van een van die andere functies vormt een imperatieve grond voor ontslag als rechter (zie artikel 46l, eerste lid, onderdeel b, Wrra). Voor andere nevenbetrekkingen geldt op grond van de Wrra niet een absolute onverenigbaarheid. Wel volgt meer algemeen uit het vierde lid van artikel 44 Wrra dat rechters geen betrekkingen mogen vervullen waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van hun ambt of de handhaving van hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. Rechters moeten hun nevenbetrekkingen melden (vijfde lid), waarna wordt beoordeeld of de vervulling daarvan ongewenst is met het oog op de in het vierde lid genoemde gronden (zesde lid). Een vergelijkbare regeling bestaat voor leden en staatsraden van de Raad van State. Op grond van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder d, Wet op de Raad van State is het ambt van vicepresident of lid van de Raad van State onverenigbaar met betrekkingen waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van hun ambt of de handhaving van hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. Deze bepaling is op grond van artikel 8, vierde lid, van de Wet op de Raad van State van overeenkomstige toepassing op staatsraden.

Naast voornoemde wetsartikelen over de onverenigbaarheid van functies, bestaan, als het gaat om het waarborgen van de onafhankelijke en onpartijdige positie van de rechter en het voorkomen van (de schijn van) belangenverstrengeling, ook de instrumenten van verschoning en wraking. Dit betreft een vorm van toetsing achteraf, wanneer een zaak al is toegedeeld aan een rechter.

2.3 Uitgangspunten voor het bepalen van aanvullende incompatibiliteiten

Een wettelijk verbod op het gelijktijdig uitoefenen van het ambt van rechter en het lidmaatschap van de Eerste Kamer, Tweede Kamer of het Europees Parlement draagt bij aan het versterken van het vertrouwen in de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht, en onderstreept de overtuiging dat het vanuit het perspectief van vertrouwen in de rechterlijke macht en de in paragraaf 2.1 beschreven ontwikkelingen, niet wenselijk is dat het ambt van parlementariër en dat van rechter gelijktijdig worden bekleed. Met de invoering van wettelijke incompatibiliteiten dient terughoudend te worden omgegaan, mede gelet op de consequenties die hieruit kunnen voortvloeien voor individuele personen die de betreffende functies vervullen of deze willen gaan vervullen. Dit geldt met name als een incompatibiliteit een beperking in de uitoefening van zekere (grond)rechten met zich kan brengen. In dit verband is van belang dat artikel 4 van de Grondwet iedere Nederlander het recht geeft om te worden verkozen tot lid van algemeen vertegenwoordigende organen (het passief kiesrecht). Wel biedt dit artikel de mogelijkheid hieraan bij de wet beperkingen en uitzonderingen te stellen. Met voorliggend wetsvoorstel wordt van de ruimte die de Grondwet op dit punt laat gebruik gemaakt. In paragraaf 7 van deze toelichting wordt hierop nader ingegaan.

Gelet op het voorgaande is bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel als uitgangspunt gehanteerd dat het aantal incompatibiliteiten met het ambt van rechter zo beperkt mogelijk moet blijven. Tot invoering van nieuwe incompatibiliteiten moet alleen worden overgegaan als het doel dat daarmee wordt gediend, 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 heeft geleid tot de keuze om het verbod op gelijktijdige ambtsbekleding te beperken tot enerzijds het lidmaatschap van de Staten-Generaal of het Europees Parlement en anderzijds rechters.
Waar het de keuze betreft voor de Eerste Kamer en Tweede Kamer, is van belang dat dit de hoogste nationale volksvertegenwoordigende, medewetgevende organen zijn. Zij nemen een zodanig fundamentele positie in bij de totstandkoming van regelgeving waaraan een rechter aan hem voorgelegde zaken moet toetsen, dat iedere mogelijke belangenverstrengeling met de gelijktijdige uitoefening van het ambt van rechter moet worden voorkomen. Op het niveau van de Europese Unie gaat dezelfde argumentatie op voor het lidmaatschap van het Europees Parlement. Verordeningen, richtlijnen en besluiten bij de totstandkoming waarvan het Europees Parlement op enigerlei wijze is betrokken hebben, net als in geval van nationale regelgeving, betrekking op een breed bereik aan onderwerpen en gelden ofwel rechtstreeks in de nationale rechtsorde (verordeningen en besluiten) dan wel indirect via implementatie in nationale wetgeving (richtlijnen). Leden van het Europees Parlement hebben derhalve een rol bij de totstandkoming van Europese wetgeving die sterke doorwerking kent in onze nationale rechtsorde, waaraan rechters vervolgens toetsen. Nationale rechters hebben bovendien de bevoegdheid de overeenstemming van nationale regelgeving met Europese regelgeving te beoordelen. De invloed van het Europees Parlement op de nationale wetgeving is daarmee van dien aard, dat het voor de hand ligt de nieuwe regeling van incompatibiliteiten zich ook te laten uitstrekken over lidmaatschap van het Europees Parlement. De wetgever heeft bij de totstandkoming van de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement aangegeven eraan te hechten dat de in Nederland gekozen leden van het Europees Parlement wat betreft de

incompatibiliteiten in vrijwel overeenkomstige positie blijven verkeren als de leden van de Tweede Kamer.[16] De keuze in dit wetsvoorstel de incompatibiliteitenregeling ook uit te laten strekken tot het lidmaatschap van het Europees Parlement sluit hierbij aan.

De incompatibiliteiten zoals deze na invoering van dit wetsvoorstel komen te gelden, richten zich op het lidmaatschap van de volgende rechterlijke colleges: de Hoge Raad, gerechtshoven, rechtbanken, de Centrale Raad van Beroep (CRvB), het College van het Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). Het gaat hierbij om de nationale rechterlijke colleges waaraan een rechtsprekende taak is toegekend op het gebied van het strafrecht, civielrecht en/of het bestuursrecht, en waarvoor geldt dat zij in beginsel zaken op verschillende deelgebieden ter behandeling en beslissing voorgelegd kunnen krijgen. Deze zaken moeten zij beoordelen aan de hand van nationale en Europese wet- en regelgeving. Het betreft hierbij bovendien veelal de rechterlijke colleges op de leden waarvan de eerdergenoemde richtlijnen vanuit de rechtspraak zien, en waarop de eerdergenoemde aanbevelingen over incompatibiliteiten van de GRECO en de rechtspraak zelf zien. Door de nieuwe regeling van incompatibiliteiten beperkt te houden tot leden van deze rechterlijke colleges wordt het hierboven beschreven evenwicht bereikt tussen enerzijds het nagestreefde algemeen belang (het waarborgen van de onafhankelijkheid van de rechtspraak, alsmede het zoveel mogelijk voorkomen van schijn van belangenverstrengeling) en anderzijds individuele belangen.

De nieuwe regeling ziet verder alleen op functionarissen binnen de rechtspraak waaraan beslissingsbevoegdheid toekomt als het gaat om de totstandkoming van een uitspraak of de inzet van rechterlijke bevoegdheden. Zo zijn bijvoorbeeld (senior-) gerechtsauditeurs bij de gerechten wel rechterlijk ambtenaar in de zin van artikel 1 Wet RO, maar komt aan hen geen beslissingsbevoegdheid toe als het gaat om de inhoud van een rechterlijke uitspraak. Zij vallen dan ook niet onder het bereik van de regeling van incompatibiliteiten. Rechter-plaatsvervangers vallen wel onder de regeling, nu zij rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast zijn en zij wel mee beslissen over de inhoud van een uitspraak.

Overwogen is of de regeling van incompatibiliteiten zich ook moet uitstrekken over het lidmaatschap van gemeenteraden en provinciale staten. Ook de functiecombinatie van het rechterschap met het lidmaatschap van de provinciale staten of gemeenteraden kan immers vragen oproepen die verband houden met de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter. Deze functiecombinatie wordt echter niet zo fundamenteel onwenselijk geacht, dat een algeheel wettelijk verbod, in het licht van de beperking van het passieve kiesrecht, gerechtvaardigd zou zijn. Om disproportionele effecten te voorkomen is daarom besloten om deze functies buiten de regeling te laten. Bij deze keuze speelde allereerst de overweging een rol dat een lid van de Staten-Generaal of het Europees Parlement in beginsel te maken kan krijgen met wetgeving op alle mogelijke rechtsgebieden. Indien een lid van de Staten-Generaal of het Europees Parlement gelijktijdig ook rechter is, is de kans dan ook groter dat betrokkene met zaken te maken krijgt op hetzelfde rechtsgebied als waarover men ook als volksvertegenwoordiger te oordelen kan krijgen. Voor een lid van de gemeenteraad of provinciale staten ligt dit anders. De verordenende bevoegdheden van decentrale overheden zijn beperkter dan de algemene regelgevende bevoegdheden van de wetgever in formele zin. Rechters die zich als gemeenteraadslid of statenlid bezighouden met rechtsgebieden waarop verordeningen van decentrale

[16] Kamerstukken II 1992/92, 22 769, nr. 3, p. 8.

overheden niet kunnen zien, zouden zodoende van meer worden uitgesloten dan noodzakelijk is. Indien het voorkomt dat aan een rechter een zaak wordt voorgelegd die vragen kan oproepen over de onpartijdigheid als gevolg van diens lidmaatschap van de gemeenteraad of provinciale staten, dan moeten de bestaande instrumenten van verschoning en wraking toereikend worden geacht.

De nieuwe regeling strekt zich ook niet uit over de niet-rechterlijke (deskundige) leden van de bijzondere kamers, zoals de pachtkamer. Hiervoor is gekozen vanuit het uitgangspunt dat de regeling zich moet beperken tot fundamenteel onwenselijke functiecombinaties en dat disproportionele effecten voorkomen moeten worden. Deze niet-rechterlijke leden hebben weliswaar stemrecht als het gaat om de inhoud van een beslissing, maar worden alleen ingezet in zaken waarin hun zeer specialistische, inhoudelijke achtergrond vereist is om tot een uitspraak te komen. Zij zullen niet ingezet worden – of zelfs maar ingezet *kunnen* worden – op zaken buiten dat specialisme. De kans op een problematische functiecombinatie is in hun geval zeer gering en rechtvaardigt dan ook niet een incompatibiliteit met het lidmaatschap van de Staten-Generaal of het Europees Parlement. Om dezelfde redenen strekt de regeling zich evenmin uit over bijvoorbeeld de leden van het college van beroep voor het hoger onderwijs, de rechtsprekende leden van de Raad voor de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ) en de leden van wettelijk geregelde tuchtcolleges.

Na het neerleggen van het lidmaatschap van de Staten-Generaal of het Europees Parlement kan betrokkene (weer) rechter worden, aangezien de regeling ziet op een verbod op het *gelijktijdig bekleden* van de functies. Na het bekleden van een volksvertegenwoordigende functie zijn er voldoende andere instrumenten om in voorkomende gevallen mogelijke belangenverstrengeling te voorkomen: verschoning, wraking en de mogelijkheid om een rechter na terugkeer in de rechtspraak de eerste jaren in te zetten op zaken op een ander rechtsgebied dan waarop betrokkene destijds als volksvertegenwoordiger actief is geweest. Vanuit de rechtspraak noch vanuit (de aanbeveling van) de GRECO is gebleken van principiële bezwaren wanneer betrokkene na een periode als volksvertegenwoordiger (weer) deel uit gaat maken van de rechtspraak. Het voortduren van incompatibiliteiten na het neerleggen van een volksvertegenwoordigende functie leidt bovendien tot lastig te beoordelen kwesties, zoals de vraag hoeveel tijd er moet zijn verstreken alvorens iemand wel benoembaar is als rechter. Gelet hierop, en het feit dat dit wetsvoorstel principieel onwenselijke functiecombinaties beoogt tegen te gaan, wordt dan ook niet gekozen voor een verplicht tijdsverloop tussen het afsluiten van een periode als volksvertegenwoordiger en het (opnieuw) bekleden van een rechterlijke functie.

2.4 Overzicht incompatibiliteiten na wetswijziging

Na invoering van de nieuwe regeling van incompatibiliteiten met dit wetsvoorstel zijn in de toekomst de volgende functiecombinaties onverenigbaar:

Rechterlijke functie	**Volksvertegenwoordigende functie**
Hoge Raad: president, vice-president, raadsheren, raadsheren in buitengewone dienst[1] Gerechtshoven: (senior) raadsheren en raadsheren-plaatsvervangers Rechtbanken: senior rechters A, senior rechters, rechters en rechter-plaatsvervangers (en langs die weg de rechters in opleiding) Parket bij de Hoge Raad: procureur-generaal[1], plaatsvervangend procureur-generaal[2], advocaten-generaal[1] en advocaten-generaal in buitengewone dienst Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State: lid van de Raad van State[3], staatsraad, staatsraad in buitengewone dienst, voor zover belast met rechtsprekende taken Centrale Raad van Beroep en College van Beroep voor het bedrijfsleven: (senior) raadsheren en raadsheren-plaatsvervangers	Lid van de Eerste Kamer of Tweede Kamer In Nederland gekozen lid van het Europees Parlement

[1] Gelijktijdige functiebekleding is nu al uitgesloten op grond van artikel 57, tweede lid, Grondwet (voor zover het gaat om lidmaatschap van de Eerste Kamer of Tweede Kamer) en artikel 2, eerste lid, onderdeel e, Wise (voor zover het gaat om lidmaatschap van het Europees Parlement).
[2] Gelijktijdige functiebekleding is nu al uitgesloten op grond van artikel 1, eerste lid, onderdeel b, Wise (voor zover het gaat om lidmaatschap van de Eerste Kamer of Tweede Kamer) en artikel 2, eerste lid, onderdeel e, Wise (voor zover het gaat om lidmaatschap van het Europees Parlement).
[3] Gelijktijdige functiebekleding is nu al uitgesloten op grond van artikel 57, tweede lid, Grondwet (voor zover het gaat om lidmaatschap van de Eerste Kamer of Tweede Kamer).

2.5 Overgangsrecht

Het overgangsrecht beoogt te bereiken dat betrokkenen die op het moment van invoering van dit wetsvoorstel gelijktijdig ambten bekleden die in de toekomst onverenigbaar zijn, deze functiecombinatie mogen voortzetten tot en met de eerstvolgende installatie van een nieuw parlement. Er is daardoor sprake van een beperkte uitfasering. Op het moment van aanvaarding van beide functies vóór invoering van deze wet kon betrokkene er immers redelijkerwijs niet vanuit gaan dat, dan wel op welk moment, de functiecombinatie wettelijk verboden zou worden. Om die reden is het redelijk dat de functiecombinatie voortgezet kan worden tot het eerstvolgende moment na invoering van deze wet waarop betrokkene wederom de keuze heeft om zich verkiesbaar te stellen. Dient zich een nieuwe periode als Kamerlid aan, kan betrokkene zelf de keuze voor een van beide ambten maken. Deze regeling tot uitfasering is in die zin beperkt, dat uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding van het wettelijk verbod de laatste functiecombinatie waarop dit wetsvoorstel ziet eindigt. Dat is een overzichtelijke periode en leidt tot het op afzienbare tijd geheel beëindigen van iedere gelijktijdige benoeming in het ambt van rechter en het lidmaatschap van de Staten-Generaal en het Europees Parlement. Overigens is in de voorbereidende fase van dit wetsvoorstel geen rechter tevens lid van de Staten-Generaal dan wel het Europees Parlement. Het overgangsrecht is opgenomen voor het geval er in de nabije toekomst een rechter gekozen zou worden in het (Europees) Parlement.

3. Financiële belangen

Met het in dit wetsvoorstel opgenomen nieuwe artikel 44c Wrra wordt beoogd het risico van financiële belangenverstrengeling bij en het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie door rechterlijke ambtenaren tegen te gaan. Rechterlijke ambtenaren kunnen in het kader van hun werkzaamheden de beschikking krijgen over informatie die mogelijk (ook) financieel gevoelig is. Deze informatie mag vanzelfsprekend alleen worden gebruikt voor de doeleinden waartoe rechterlijke ambtenaren over de informatie beschikken. Ook rechterlijke ambtenaren mogen effecten bezitten of andere financiële belangen hebben, en daarin transacties verrichten. Om de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en de integriteit van de rechterlijke organisatie te waarborgen, moet wel worden voorkomen dat rechterlijke ambtenaren informatie waarover zij ambtshalve beschikken oneigenlijk gebruiken bij het bezitten, verwerven of afstoten van financiële belangen. Ook moet worden voorkomen dat zij hun financiële belangen een rol laten spelen bij de ambtsvervulling.

Met de Wet van 23 januari 2003 tot wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit (Stb. 2003, 60) is voor verschillende groepen ambtenaren (rijksambtenaren, politieambtenaren en militaire ambtenaren) onder meer een grondslag in de wet opgenomen voor het vaststellen van voorschriften bij of krachtens algemene maatregel van bestuur over het melden van bezit van en transacties in financiële belangen. Achtergrond van deze wetswijziging was het feit dat voor een integere overheidsorganisatie van belang is om iedere vorm van (schijn van) belangenverstrengeling of een andere aantasting van de integriteit te vermijden. Met de wetswijziging werd in dat verband beoogd verder te bevorderen dat ambtenaren, in dienst van overheidsorganisaties, onbevooroordeeld en objectief hun taak uitoefenen, hetgeen de integriteit van de overheid en daarmee het goede functioneren van het openbaar bestuur ten goede komt. In de memorie van toelichting bij de voornoemde wijziging van de Ambtenarenwet werd over het risico van oneigenlijk gebruik van financiële informatie opgemerkt dat dit risico zich vooral voordoet bij ambtenaren die werkzaam zijn in die onderdelen van de overheidsorganisatie waar over koersgevoelige informatie kan worden beschikt en die privé beleggen.[22] Sommige privéactiviteiten kunnen in combinatie met de functie die men in de hoedanigheid van ambtenaar bekleedt een schijn van belangenverstrengeling oproepen. Bij een integere overheidsorganisatie hoort dat daartegen de nodige maatregelen worden genomen. Deze overwegingen gelden ook voor de rechterlijke organisatie en de daarbinnen werkzame personen.

Voor rijksambtenaren is een regeling over het bezit en doen van meldingen omtrent financiële belangen destijds opgenomen in artikel 125, eerste lid, van de Ambtenarenwet. Voor politieambtenaren en militaire ambtenaren zijn destijds vergelijkbare bepalingen opgenomen in de Militaire Ambtenarenwet 1931 en de Politiewet 1993. Voor rijksambtenaren is de regeling vervolgens uitgewerkt in artikel 61a van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR), voor politieambtenaren en militaire ambtenaren in artikel 55b van het Besluit algemene rechtspositie politie respectievelijk artikel 126c van het Algemeen militair ambtenarenreglement. Met de invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren, en het met die wet vaststellen van een geheel nieuwe Ambtenarenwet 2017, is voor rijksambtenaren (degenen die krachtens een arbeidsovereenkomst met een overheidswerkgever werkzaam zijn) de regeling over het bezit en doen van meldingen omtrent financiële

[22] Kamerstukken II, 2000–2001, 27 602, nr. 3, pag. 6.

belangen sinds 1 januari 2020 nader op wetsniveau vastgelegd.[23] Zie daartoe artikel 5, eerste lid, onderdeel d, en artikel 8, eerste lid, onderdelen c en d, en tweede lid, onderdeel b, van de Ambtenarenwet 2017. Sindsdien is voor deze groep ambtenaren dit onderwerp niet langer uitgewerkt op het niveau van algemene maatregel van bestuur, maar op het niveau van wet in formele zin.

Ook rechterlijke ambtenaren kunnen en mogen financiële belangen bezitten en daarin handelen. Tegelijkertijd kan het voorkomen dat rechterlijke ambtenaren, net als andere ambtenaren, uit hoofde van de uitoefening van hun ambt, de beschikking krijgen over informatie waaraan in het bijzonder het risico is verbonden van financiële belangenverstrengeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie. Ook voor de rechterlijke organisatie geldt dat het waarborgen van de integriteit van de organisatie en alle daarbinnen werkzame personen van belang is voor het vertrouwen in en gezag van deze organisatie en diens medewerkers. Rechtzoekenden moeten erop kunnen vertrouwen dat hun zaken door de rechterlijke macht in onafhankelijkheid en onpartijdigheid worden beoordeeld en behandeld. Aan dat vertrouwen en gezag kan ernstig afbreuk worden gedaan indien (de schijn van) het risico bestaat dat het optreden door personen, werkzaam binnen de rechterlijke organisatie, wordt beïnvloed door persoonlijke belangen. Om dit te voorkomen moet het risico op financiële belangenverstrengeling zoveel mogelijk worden tegengegaan. In dit verband is relevant op te merken dat ook de GRECO aandacht vraagt voor de wettelijke verankering van een regeling voor het bezit en melden van financiële belangen van rechterlijke ambtenaren waarvoor, gelet op hun functie, een risico op belangenverstrengeling aan de orde kan zijn omdat zij bij de uitoefening van hun functie in aanraking kunnen komen met koersgevoelige informatie.[24]

Daartoe strekt de invoering van het nieuw voorgestelde artikel 44c Wrra, dat mede is afgeleid van het bepaalde in artikel 5, eerste lid, onderdeel d, en artikel 8, eerste lid, onderdelen c en d, en tweede lid, onderdeel b, van de Ambtenarenwet 2017. De voorgestelde regeling voor rechterlijke ambtenaren sluit daarmee in grote lijnen aan bij de wettelijke regeling omtrent het bezit en melden van financiële belangen voor rijksambtenaren. Vanwege de bijzondere positie van rechterlijke ambtenaren in ons staatsbestel, in het bijzonder de rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast, wijkt de tekst van artikel 44c Wrra op onderdelen af van de corresponderende artikelen van de Ambtenarenwet 2017. In plaats daarvan is aangesloten bij de reeds bestaande wettelijke regeling voor nevenfuncties (artikel 44, vierde tot en met achtste lid, Wrra). Zo is, met inachtneming van artikel 116 lid 4 GW (toezicht op rechters alleen door rechters), onder meer verzekerd dat de bevoegdheden van de functionele autoriteit, waar het rechters betreft, worden uitgeoefend door de president van het gerecht waar de betrokkene werkzaam is. Een regeling inzake het bezit en melden van financiële belangen kan een zodanige inbreuk meebrengen op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen dat een voorafgaande (expliciete) wettelijke grondslag is vereist. Ook om deze reden wordt gekozen voor regeling van dit onderwerp in de Wrra. In paragraaf 6 van deze toelichting wordt nader ingegaan op de grondwettelijke aspecten van de regeling op wetsniveau, waarbij hier alvast opgemerkt zij dat de meldplicht niet voor alle rechterlijke ambtenaren komt te gelden, maar alleen voor een, door de functionele autoriteit aan te wijzen, kleine groep rechterlijke ambtenaren waaraan, gezien de functie in specifieke onderdelen van de organisatie, in het bijzonder een risico van

[23] Staatsblad 2017, 123.
[24] Corruption, prevention in respect of members of parliament, judges and prosecuters, Fourt Evaluation Round, The Netherlands, 18 juli 2013, paragraph 113.

mogelijke financiële belangenverstrengeling dan wel oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is. Deze rechterlijke ambtenaren kunnen werkzaam zijn bij de rechtspraak dan wel het openbaar ministerie. Het voorgestelde artikel 44c Wrra is daarnaast van overeenkomstige toepassing verklaard voor de Afdeling bestuursrechtspraak en de deskundige leden van de bijzondere kamers bij rechtbanken en gerechtshoven, zoals de Ondernemerskamer.

Als het gaat om de toepassing van de regeling in de praktijk, is van belang dat een rechterlijk ambtenaar zelf de primaire verantwoordelijkheid heeft om geen zaken in behandeling te nemen waarbij hij een zodanige (al dan niet financiële) betrokkenheid heeft dat in redelijkheid getwijfeld kan worden aan diens objectiviteit bij de behandeling van die zaak. Hiervoor geldt ten aanzien van financiële belangen geen andere afweging dan voor andere omstandigheden die mogelijk in de weg staan aan een objectieve behandeling. Indien zich feiten of omstandigheden voordoen waardoor de rechterlijke partijdigheid schade zou kunnen leiden, kan een rechter die een zaak behandelt verzoeken zich te mogen verschonen (zie bijvoorbeeld de artikelen 36 juncto 40 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). Het uitgangspunt dat de rechter zelf dient te waken voor zijn eigen onpartijdigheid is opgenomen in de hiervoor al aangehaalde Leidraad onpartijdigheid en nevenfuncties in de rechtspraak. Op pagina 11 van deze Leidraad wordt vooropgesteld dat het de rechter zelf is die in elke door hem te behandelen zaak waakt over zijn onpartijdigheid. In het licht van de primaire verantwoordelijkheid van de rechterlijk ambtenaar zelf om zijn onpartijdigheid te waarborgen, ligt het ook voor de hand dat in voorkomend geval de rechterlijk ambtenaar zelf het initiatief neemt om een mogelijke schijn van partijdigheid met collega's en zo nodig de functionele autoriteit te bespreken.

4. Integriteitsbeleid

Met dit wetsvoorstel worden in het nieuw voorgestelde artikel 44b Wrra voor de rechterlijke organisatie enkele bepalingen ingevoerd die verband houden met het voeren van een intern integriteitsbeleid. De wettelijke opdracht aan overheidswerkgevers tot het voeren van een integriteitsbeleid is in 2006 ingevoerd ten aanzien van rijksambtenaren, politieambtenaren en militaire ambtenaren met de Wet van 22 december 2005, houdende wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit.[25] In geval van rijksambtenaren is deze opdracht aan overheidswerkgevers destijds neergelegd in toenmalig artikel 125quater van de Ambtenarenwet. Voor de achtergronden en doelstellingen daarvan zij kortheidshalve verwezen naar de totstandkomingsgeschiedenis van die wet. Met de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren per 1 januari 2020 is de opdracht tot het voeren van een integriteitsbeleid neergelegd in artikel 4 van de Ambtenarenwet 2017. Die bepaling geldt niet ten aanzien van rechterlijke ambtenaren, nu zij op grond van artikel 3 van die wet niet onder de reikwijdte van de Ambtenarenwet 2017 vallen. Met name van rechterlijke ambtenaren wordt integer gedrag verwacht, mede gelet op het belang van de onafhankelijke positie van en het vertrouwen in de rechterlijke organisatie. Een algemene, tot de functionele autoriteit van rechterlijke ambtenaren gerichte, verplichting tot het voeren van een integriteitsbeleid, zoals deze ook geldt voor andere overheidsfunctionarissen, draagt hieraan bij. Met het voorgestelde artikel 44b Wrra wordt dan ook aangesloten bij het bepaalde in artikel 4 van de Ambtenarenwet 2017.

---

[25] Staatsblad 2005, 695; Kamerstukken 29 436.

Artikel 4 van de Ambtenarenwet 2017 geldt nu al voor de bij de Rechtspraak en het openbaar ministerie werkzame rijksambtenaren (de parketmedewerkers, de gerechtsambtenaren en andere rijksambtenaren werkzaam binnen de rechterlijke organisatie). Door het openbaar ministerie wordt aan die bestaande opdracht al zodanige invulling gegeven, dat dit beleid ook ziet op de bij het openbaar ministerie werkzame rechterlijke ambtenaren. In de praktijk wordt binnen de rechterlijke organisatie al gewerkt met leidraden en codes die (mede) gaan over de integriteit van de rechterlijk ambtenaar: de gedragscode Rechtspraak (van 1 mei 2010), de NVvR-rechterscode en de Leidraad onpartijdigheid en nevenfuncties in de rechtspraak. Met het voorgestelde artikel 44b wordt aldus beoogd een voor rechterlijke ambtenaren geldende, en tot dusver ontbrekende, wettelijke grondslag te bieden voor iets wat in de praktijk al grotendeels tot ontwikkeling is gekomen.

5. Overige onderwerpen

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om met dit wetsvoorstel enige onderwerpen van relatief ondergeschikte aard te regelen die verband houden met de taakuitoefening door de rechterlijke organisatie.

Het betreft hierbij een wijziging van artikel 13d Wet RO, op grond waarvan klachten over gedragingen van rechters door de Hoge Raad kunnen worden behandeld en beslist door een zetel van vijf leden, indien de klacht ongeschikt is voor behandeling en beslissing door een zetel van drie leden. Deze wijziging wordt doorgevoerd op verzoek van de Hoge Raad. Ook wordt artikel 113, eerste lid, Wet RO aangepast in verband met het aantal advocaten-generaal en het aantal advocaten-generaal in buitengewone dienst dat ten hoogste kan worden benoemd in het parket bij de Hoge Raad. Deze wijziging wordt doorgevoerd op verzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Voor een nadere toelichting op een en ander wordt verwezen naar het artikelgewijs deel van deze toelichting.

Met ingang van 1 januari 2020 is de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (hierna: Wnra) ingevoerd. Met de Wnra is de rechtspositie van ambtenaren zoveel mogelijk gelijkgesteld aan die van werknemers in de private sector, die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. Met de Aanpassingswet Wnra (Stb. 2019, 173) is wetgeving aangepast ten behoeve van de invoering van de Wnra. Binnen de rechterlijke organisatie zijn ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet 2017 werkzaam. Met de invoering van de Wnra is de rechtspositie van ambtenaren overgegaan van een publiekrechtelijk geregelde rechtspositie naar een privaatrechtelijk geregelde rechtspositie. Het belangrijkste uitgangspunt bij de aanpassings- en invoeringswetgeving dat is gehanteerd is dat deze technisch en beleidsarm van aard is. Daarbij zijn tevens wijzigingen aangebracht die als doel hadden onbedoelde effecten van de invoering te voorkomen. De situatie die bestond voor de invoering van de Wnra diende te worden gehandhaafd, bijvoorbeeld waar het gaat om zeggenschap over het personeel. Bij het aanpassen van de algemene maatregelen van bestuur aan de invoering van de Wnra en de totstandkoming van de collectieve arbeidsovereenkomst voor ambtenaren die krachtens een arbeidsovereenkomst met de Staat werkzaam zijn, is echter gebleken dat er nog enkele aanpassingen in de Wet RO noodzakelijk zijn om de situatie en de feitelijke zeggenschap zoals deze bestond voor de invoering van de Wnra te handhaven. Deze wijzigingen worden bij de betreffende artikelen nader toegelicht vanwege de technische aard van de aanpassingen.

6. Verhouding tot het hoger recht

6.1. Incompatibiliteiten rechterschap

Artikel 57, vierde lid, Grondwet

In aanvulling op grondwettelijk onverenigbaar verklaarde betrekkingen heeft de gewone wetgever blijkens artikel 57, vierde lid, van de Grondwet de mogelijkheid om aanvullende wettelijke incompatibiliteiten te scheppen. Dit wetsvoorstel voorziet in een aanvullende, bij wet geregelde incompatibiliteit, waar artikel 57, vierde lid de ruimte voor geeft. Hierbij zij opgemerkt dat aan dit wetsvoorstel geen fundamenteel veranderde opvatting over onwenselijke functiecombinaties vanuit het perspectief van een goede vervulling van het lidmaatschap van de Staten-Generaal ten grondslag ligt. De veranderde opvatting over de onverenigbaarheid van de functiecombinatie rechter en lidmaatschap Staten-Generaal houdt verband met wat in het huidige tijdsgewricht wenselijk geacht wordt ter verdere waarborging van de onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak.

Passief kiesrecht

Op grond van artikel 4 van de Grondwet heeft iedere Nederlander het recht om te worden verkozen tot lid van algemeen vertegenwoordigende organen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen. Dit recht is beter bekend als het passief kiesrecht. Met de beoogde aanvullende incompatibiliteit wordt een (verdere) beperking aangebracht aan dit grondrecht. Wanneer een rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast het lidmaatschap van de Staten-Generaal of het Europees Parlement wil aanvaarden, zal hij in de toekomst zijn rechterlijk ambt moeten neerleggen. Hiermee ontstaat voor hem een obstakel voor de uitoefening van het passief kiesrecht. Het passief kiesrecht is evenwel geen absoluut recht en kan bij wet worden beperkt. Dit wetsvoorstel voorziet in een dergelijke beperking, teneinde de onafhankelijke positie van de rechter verder te waarborgen en het risico op belangenverstrengeling verder te beperken.
Naast het grondwettelijk beschermde passief kiesrecht heeft elke burger op grond van artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (IVBPR) het recht gekozen te worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht. Daarbij mag in overeenstemming met de vereisten van artikel 2 IVBPR niet gediscrimineerd worden en mogen geen «onredelijke beperkingen» aan het recht worden gesteld. Dit houdt in dat beperkingen op het passief kiesrecht slechts zijn toegestaan zolang deze gerechtvaardigd zijn op basis van objectieve en redelijke criteria. Daarbij mogen personen die normaal gesproken verkozen zouden kunnen worden niet worden uitgesloten op basis van onredelijke of discriminatoire vereisten, zoals opleiding, woonplaats, afkomst of wegens politieke affiliatie. Verder garandeert artikel 3 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) dat landen die partij zijn bij het verdrag met redelijke tussenpozen vrije verkiezingen houden, onder voorwaarden die de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen. Ook hieruit vloeit het passief kiesrecht voort. Bij het vaststellen van toelatingscriteria voor verkiesbaarheid hebben lidstaten een ruime beoordelingsvrijheid, zolang de onafhankelijkheid van de gekozenen en de vrije keuze van de kiezer gewaarborgd blijven. Ook mogen de nationale regels niet bepaalde personen of groepen personen uitsluiten van het politieke leven van een staat. Het grondrecht moet niet op zo'n manier worden ingeperkt dat de essentie ervan wordt aangetast en van diens effectiviteit wordt ontdaan. Bovendien moeten beperkingen op evenredige wijze een legitiem doel

nastreven. Tot slot garandeert artikel 39, eerste lid, van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie het recht van Europese burgers om gekozen te worden in de verkiezingen voor het Europees Parlement in de lidstaat waar zij verblijven, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat. Deze internationale instrumenten voorzien zodoende, net als artikel 4 van de Grondwet, in het passief kiesrecht, dat niet absoluut is maar onder bepaalde omstandigheden beperkt kan worden. De aanvullende incompatibiliteiten die met dit wetsvoorstel worden geregeld, hebben tot doel de onafhankelijke positie van de rechter nog beter te waarborgen en het risico op belangenverstrengeling verder te beperken. Met de beperking van het passief kiesrecht die hiervan het gevolg is, wordt daarom een legitiem doel nagestreefd. Er wordt een toegankelijke en voorzienbare maatregel tot stand gebracht die geen enkel onderscheid maakt tussen personen, anders dan op basis van hun ambt als rechter of parlementariër. Gekozen is bovendien voor een zo gering mogelijke uitbreiding van bestaande incompatibiliteiten, zoals in de voorgaande paragrafen beschreven, om de individuele gevolgen van een en ander zo beperkt mogelijk te houden en niet verder te laten gaan dan redelijkerwijs nodig is om de beoogde doelstellingen van de regeling te bereiken. De nieuwe regeling van incompatibiliteiten beperkt zich tot principieel onaanvaardbare functiecombinaties. Op deze wijze blijven de onafhankelijkheid van de gekozenen en de vrije keuze van de kiezer zo goed mogelijk gewaarborgd.

Onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak

Ten aanzien van de (on)verenigbaarheid van het tegelijk vervullen van het ambt van rechter en dat van volksvertegenwoordiger, is voorts artikel 6, eerste lid, EVRM van belang. Dit artikellid bepaalt onder meer dat bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een ingestelde vervolging een ieder recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. Kort gezegd is hiermee het vereiste van toegang tot een onpartijdige rechter vastgelegd. Over de uitleg van deze passage in het licht van onverenigbaarheid van ambten heeft zich jurisprudentie van het EHRM ontwikkeld waarop in het onderstaande wordt ingegaan. Vooraf zij meer algemeen opgemerkt dat het EHRM zich in een uitspraak buigt over de voorliggende concrete zaak en de zich daarin afspelende casus. Het EHRM vormt zich telkens een oordeel over de vraag of in die specifieke situatie, gelet op alle omstandigheden van dat geval, sprake is van een schending van een in het EVRM of daarbij behorende protocollen vastgelegd fundamenteel recht. Het EHRM beoordeelt derhalve niet in het algemeen een geldend systeem van een bij het EVRM aangesloten staat.
Als het gaat om de vraag of in een concrete zaak het vereiste van een onpartijdige rechter is geschonden, maakt het EHRM gebruik van een subjectieve en objectieve test. De subjectieve test ziet op de persoonlijke onpartijdigheid van de rechter in een zaak. Persoonlijke onpartijdigheid wordt geacht aanwezig te zijn totdat het tegendeel bewezen is.[26] Op grond van de objectieve test moet worden bepaald of er, afgezien van het persoonlijk handelen van de rechter, vaststelbare feiten zijn die twijfels doen ontstaan over de onpartijdigheid van de rechter. Van belang bij de objectieve test is of er voldoende waarborgen zijn geweest om iedere

[26] EHRM 15 december 2005, *Kyprianou v. Cyprus*, appl. No. 73797/01, par. 1; EHRM 24 mei 1989, *Hauschildt v. Denemarken*, appl. No. 10486/83, par. 47.

schijn van partijdigheid uit te sluiten.[27] Objectief gerechtvaardigde twijfels over de onpartijdigheid van een rechter kunnen met name voortkomen uit hiërarchische of andere verhoudingen tussen de betrokken rechter en andere personen in een procedure.[28]

Wanneer een rechter ook het ambt van volksvertegenwoordiger bekleedt, is met name de objectieve test van belang. In dat geval zal bepaald moeten worden of er in een concrete zaak objectief gerechtvaardigde twijfels bestaan omtrent de onpartijdigheid van de rechter, op grond van diens functie als volksvertegenwoordiger. In dit kader heeft het EHRM geoordeeld dat het feit dat een rechter tevens betrokken is bij het aannemen van regelgeving die relevant is voor de rechtsvraag in een procedure, objectieve twijfels kan zaaien over de onpartijdigheid van de rechter.[29] Daarmee is nog niet op voorhand gezegd dat, indien van zo'n functiecombinatie sprake is, de betrokken rechter per definitie niet onpartijdigheid is.[30] De beoordeling van de vraag of objectief kan worden getwijfeld aan de onpartijdigheid van een rechter wegens diens functie als volksvertegenwoordiger, zal altijd afhangen van de concrete omstandigheden van het geval.[31]
Uit jurisprudentie van het EHRM volgt dat de notie van de scheiding tussen de rechterlijke macht en andere staatsmachten in toenemende mate van belang is.[32] Het probleem van gerede twijfels omtrent de onpartijdigheid is blijkens die jurisprudentie in beeld wanneer het een situatie betreft waarin een persoon zowel in de hoedanigheid van rechter als in de hoedanigheid van parlementslid oordeelt of adviseert over dezelfde rechtsvraag. In zo'n situatie kan objectief gerechtvaardigde twijfel ontstaan over de onpartijdigheid van de rechter, hetgeen een schending van artikel 6, eerste lid, EVRM kan meebrengen.[33] Op voorhand is evenwel niet gezegd dat het EHRM ook tot vaststelling van een schending zal komen vanwege het enkele feit dat een rechter in een zaak tevens parlementariër is, ook wanneer er geen directe link aanwezig is met de voorliggende rechtsvraag en de werkzaamheden als Kamerlid.

Concluderend kan gesteld worden dat jurisprudentie van het EHRM over het gelijktijdig vervullen van het ambt van rechter en andere functies casuïstisch van aard is. De gelijktijdige functiebekleding kan een indicatie zijn dat de van de rechter vereiste objectieve onpartijdigheid niet aanwezig is, maar is op voorhand niet doorslaggevend voor die constatering.
Met het voorliggende wetsvoorstel wordt een algemeen verbod ingevoerd tot het gelijktijdig bekleden van het ambt van rechter en dat van lid van de Staten-Generaal en het Europees Parlement. Dit past binnen de hierboven genoemde jurisprudentie van het EHRM, aangezien het bijdraagt aan het waarborgen van de objectieve onpartijdigheid van de rechter, voor de beoordeling waarvan het EHRM onder meer van belang acht of betrokkene gelijktijdig deze ambten bekleedt.

---

[27] EHRM 10 januari 2011, *Pohoska v. Polen*, appl. No. 33530/06, par. 37; EHRM 15 december 2005, *Kyprianou v. Cyprus*, appl. No. 73797/01, par. 118; EHRM 1 oktober 1982, *Piersack v. België*, appl. No. 8692/79, par. 30; EHRM 16 december 2003, *Grieves v. Verenigd Koninkrijk*, appl. No. 57067/00, par. 69.
[28] EHRM 15 december 2005, *Kyprianou v. Cyprus*, appl. No. 73797/01, par. 121; EHRM 22 juni 2004, *Pably Ky v. Finland*, appl. No. 47221/99, par. 29.
[29] EHRM 8 februari 2000, McGonnell. v. *Verenigd Koninkrijk*, appl. No. 28488/95, par. 55.
[30] EHRM 22 juni 2004, *Pably Ky v. Finland*, appl. No. 47221/99, par. 34.
[31] EHRM 6 mei 2003, *Kleyn e.a. v. Nederland*, appl. No. 39343/98, 39651/98 en 46664/99, par. 193.
[32] EHRM 6 oktober 2011, *Agrokompleks v. Ukraine*, appl. No. 23465/03, par. 136.
[33] EHRM 8 februari 2000, *McFonnell v. UK*, appl. No. 28488/95.

6.2. Financiële belangen

Maatregelen die strekken tot het vermijden van (de schijn van) belangenverstrengeling of een andere aantasting van de integriteit kunnen een inbreuk vormen op het privéleven van de rechterlijk ambtenaar en daarmee op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals dat is vastgelegd in de Grondwet en het EVRM. Een dergelijke inbreuk moet in overeenstemming zijn met de beperkingsclausules zoals verankerd in artikel 10, eerste lid, van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM. Uit artikel 10, eerste lid, van de Grondwet vloeit voort dat, indien door maatregelen de persoonlijke levenssfeer wordt beperkt, daarvoor een basis in de wet moet bestaan. Daarnaast moeten dergelijke maatregelen voldoen aan de vereisten van artikel 8 EVRM. Dit betekent dat maatregelen die beperkingen in de persoonlijke levenssfeer meebrengen alleen mogelijk zijn voor zover deze zijn neergelegd in wettelijke maatregelen en deze noodzakelijk zijn in een democratische samenleving ter bescherming van de in artikel 8, tweede lid, EVRM genoemde belangen. Blijkens jurisprudentie van het EHRM moet een dergelijke beperking een zwaarwegend maatschappelijk belang dienen. In het geval van een meldingsplicht van financiële belangen voor bepaalde rechterlijke ambtenaren, het registreren van zulke belangen en de mogelijkheid tot het opleggen van een verbod tot het hebben van zulke belangen is dat maatschappelijk belang gelegen in de bevordering van de integriteit van de rechterlijke organisatie en de daarbinnen werkzame personen. Heett hebben van bepaalde financiële belangen en/of het verrichten van bepaalde financiële transacties kan (de schijn van) belangenverstrengeling of andere integriteitsaantastingen veroorzaken. Voor het goede functioneren van de rechtsstaat is vereist dat burgers kunnen vertrouwen op een onafhankelijke en integere rechterlijke organisatie. Meer in het bijzonder moeten justitiabelen ervan uit kunnen gaan dat hun zaak in volstrekte onafhankelijkheid wordt behandeld door rechterlijke ambtenaren die hun zaak onder handen hebben. Maatregelen die strekken tot het versterken van waarborgen voor de (financiële) integriteit van rechterlijke ambtenaren dragen bij aan het vertrouwen in een onafhankelijke, integere rechterlijke organisatie en kunnen daarom van voldoende zwaarwegend belang zijn om beperkingen op het recht van de persoonlijke levenssfeer te rechtvaardigen, indien zij niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken. De voorgestelde regeling in artikel 44c Wrra geeft invulling aan een en ander, waarbij er bovendien rekenschap van wordt gegeven dat de beperkingen die dit meebrengt niet verder gaan dan noodzakelijk is om het doel (het verder waarborgen van een integere rechterlijke organisatie) te bereiken. De meldplicht komt immers niet te gelden voor alle rechterlijke ambtenaren, maar alleen voor zover zij zijn aangewezen omdat, gelet op hun functie, een risico op belangenverstrengeling aan de orde kan zijn. Bovendien geldt in voorkomend geval nog geen algeheel verbod ten aanzien van financiële belangen. Een en ander sluit bovendien aan op de regeling voor andere ambtenaren.

In geval van rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast is in dit verband voorts artikel 116, vierde lid, van de Grondwet van belang. Op grond van die bepaling moet het toezicht op de ambtsvervulling door zulke rechterlijke ambtenaren bij de wet worden geregeld. Bovendien kan dat toezicht alleen worden uitgeoefend door andere rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast. Bij de met dit wetsvoorstel voorgestelde regeling van het nieuwe artikel 44c Wrra gaat het om een vorm van toezicht op de ambtsvervulling. Voor de betrokken rechterlijke ambtenaren worden immers meldings- en andere informatieverplichtingen ingevoerd. Om deze reden zijn in artikel 44c Wrra de in dit verband toezichthoudende taken ten aanzien van de rechterlijke ambtenaren met

rechtspraak belast toegekend aan de president van het gerecht waar betrokkene werkzaam is.

7. Administratieve lasten en regeldruk

In deze paragraaf worden de regeldrukeffecten van dit wetsvoorstel beschreven. Voor het in dit wetsvoorstel opgenomen verbod op de uitoefening van het rechterlijk ambt in combinatie met het lidmaatschap van het parlement zijn geen regeldrukeffecten te verwachten. Aan deze bepaling, die slechts ziet op de wettelijke uitsluiting van de betreffende functiecombinatie, zijn geen werkzaamheden of handelingen verbonden. De regeling van incompatibiliteiten heeft effect voor een zeer beperkte groep van personen, namelijk zij die rechter zijn en het ambt van Kamerlid of lidmaatschap van het Europees Parlement bekleden of ambiëren en vice versa.

Voor hen komen beperkingen te gelden ten aanzien van het gelijktijdig kunnen bekleden van ambten, hetgeen voor rechters een inperking meebrengt van hun passief kiesrecht. Op de rechtvaardiging van genoemde beperkingen is in het voorgaande ingegaan. Voor personen die mogelijk op het moment van invoering van dit wetsvoorstel zowel rechter als parlementariër zijn, komt een overgangsregeling te gelden zoals hierboven beschreven. Deze overgangsregeling beoogt de mogelijke negatieve effecten voor hen zo klein mogelijk te houden en hen de gelegenheid te bieden om een overwogen keuze te maken voor een van beide functies op het moment dat zij zich in de toekomst (opnieuw) verkiesbaar stellen. Ook de regeling die ziet op het voeren van een intern integriteitsbeleid brengt naar verwachting geen extra werkzaamheden of regeldruk met zich mee. Het betreft hier in belangrijke mate de wettelijke vastlegging van een reeds bestaande praktijk. Binnen de rechtelijke organisatie wordt immers in de praktijk al een integriteitsbeleid gevoerd en wordt gewerkt met leidraden en codes die zien op de integriteit van rechterlijke ambtenaren.

De in het wetsvoorstel opgenomen regeling met betrekking tot het hebben en melden van financiële belangen, brengt naar verwachting werkzaamheden met zich mee voor de rechterlijke ambtenaren die door de functionele autoriteit voor de toepasselijkheid van deze regeling worden aangewezen. Met dit wetsvoorstel worden geen eisen gesteld aan de wijze waarop aan deze verplichtingen wordt voldaan; het is aan de functionele autoriteit om hierin een efficiënte, laagdrempelige weg te zoeken. In het hierna volgende worden de geschatte tijdsbelasting en de kosten van deze handelingen berekend. De berekeningen en genoemde bedragen zijn een indicatie van de verwachte kosten, en de daarbij gebruikte aantallen zijn een inschatting die is gemaakt in overleg met de Raad voor de rechtspraak en het Parket-Generaal.

De regeling financiële belangen in dit wetsvoorstel heeft zowel betrekking op rechterlijke ambtenaren werkzaam bij de rechtspraak, als op rechterlijke ambtenaren werkzaam bij het openbaar ministerie. Voor andere ambtenaren werkzaam binnen de rechterlijke organisatie (parketmedewerkers, gerechtsambtenaren en andere rijksambtenaren binnen de rechterlijke organisatie) geldt reeds een soortgelijke regeling (artikel 5 en 8 Ambtenarenwet 2017). Daarnaast is de regeling van overeenkomstige toepassing verklaard voor de Afdeling bestuursrechtspraak en de deskundige leden en hun plaatsvervangers van de bijzondere kamers bij de rechtbanken en de hoven. De meldplicht komt niet voor alle rechterlijke ambtenaren te gelden, maar alleen voor een, door de functionele autoriteit aan te wijzen, kleine groep rechterlijke ambtenaren waaraan, gezien de functie in specifieke onderdelen van de organisatie, in het

bijzonder een risico van mogelijke financiële belangenverstrengeling dan wel oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is.

De regeldrukkosten voor deze rechterlijke ambtenaren bestaan uit de eenmalige en eventuele herhaalde inspanningen om te voldoen aan de informatieverplichting die uit dit wetsvoorstel voortvloeit, alsmede die voortvloeien uit het eventuele verbod van het hebben van bepaalde financiële belangen. Het gaat niet om kosten die moeten worden betaald, maar om een berekening van tijd, uitgedrukt in geld. Voor de melding van financiële belangen zal de rechterlijk ambtenaar de betreffende financiële gegevens moeten vergaren en deze gegevens op de door de functionele autoriteit voorgeschreven wijze moeten aanleveren. Het is aan de functionele autoriteit om deze gegevens te registreren en om de melding daarvan efficiënt en laagdrempelig te regelen. Met het oog op de gewenste uniformiteit ligt een coördinerende en faciliterende rol van de Raad voor de rechtspraak bij de financiële belangenregeling voor de hand.

Met het oog op het verbod op het hebben van bepaalde financiële belangen zal de betreffende rechterlijk ambtenaar moeten nagaan of zijn financiële portefeuille onderdelen bevat die onder het verbod vallen. Als daarvan sprake is, dan zullen deze specifieke financiële belangen moeten worden opgezegd of op andere wijze ongedaan worden gemaakt. De te verrichten handelingen zijn in principe eenmalig. Herhaling kan echter voorkomen als een rechterlijk ambtenaar die onder de informatieplicht valt en zijn financiële belangen heeft moeten melden, een andere functie gaat bekleden waarvoor deze informatieplicht ook geldt. Het ligt voor de hand dat de rechterlijk ambtenaar op dat moment de eerder gemelde financiële belangen zal moeten actualiseren.

Voor de berekening van de regeldrukkosten wordt het aantal rechterlijke ambtenaren werkzaam bij de rechtspraak en het openbaar ministerie dat werkzaamheden zal moeten verrichten om aan de meld- en registratieplicht te voldoen, ingeschat tussen de 50 en 100 personen. Deze groep zal naar verwachting niet evenredig over de rechterlijke organisatie zijn verspreid, maar zal geconcentreerd zijn bij degenen die bijvoorbeeld werkzaam zijn in een team dat zich bezig houdt met zaken waarbij naar hun aard koersgevoelige informatie een rol kan spelen, of bij bepaalde leden van het openbaar ministerie, met name werkzaam bij het functioneel parket, die betrokken zijn bij zaken waarin zij kennis kunnen nemen van bijvoorbeeld potentieel koersgevoelige informatie. Het is aan de functionele autoriteit om hierin telkens een beoordeling te maken.

Conform het Handboek Meting Regeldrukkosten vallen rechterlijke ambtenaren in de doelgroep overheid. Voor de inschatting van de regeldruk wordt het standaard gemiddeld uurtarief € 54 gehanteerd, gebaseerd op CBS-statistieken voor uurlonen naar beroepsgroep. Hierbij wordt uitgegaan van de categorie hoogopgeleide medewerkers.

Het aantal uren dat nodig is om de benodigde handelingen te verrichten zal variëren naar de omvang van de financiële portefeuille van de betreffende persoon. Voor de berekening van de kosten wordt daarom een bandbreedte gehanteerd. Voor een eenvoudige portefeuille, bijvoorbeeld een beleggingsrekening of -fonds, wordt een dagdeel van 4 uur als uitgangspunt genomen. Voor een uitgebreide portefeuille, bijvoorbeeld bestaande uit verschillende componenten zoals een (omvangrijke) aandelenportefeuille en/of onroerend goed en/of financiële deelneming in ondernemingen, wordt een tijdsbesteding van 3 dagen van 8 uur (24 uur) als uitgangspunt genomen. Uit het bovenstaande volgt dat de regeldrukkosten die gepaard gaan met de regeling financiële belangen zich in de volgende bandbreedte bevinden: namelijk vanaf (4 x 54 =) 216 euro voor

een relatief eenvoudige financiële portefeuille, tot (24 x 54 =) 1.296 euro voor een uitgebreide portefeuille.

8. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel heeft naar verwachting geen of slechts zeer beperkte financiële gevolgen. Het in dit wetsvoorstel opgenomen verbod op het gelijktijdig uitoefenen van het ambt van rechter met het lidmaatschap van de Eerste Kamer, Tweede Kamer of het Europees Parlement heeft geen financiële consequenties. Het betreft hier een kale verbodsbepaling die geen nadere uitwerking behoeft. De maatregelen gericht op het voorkomen van financiële belangenverstrengeling en het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie bij rechterlijke ambtenaren hebben naar verwachting geen of slechts zeer beperkte financiële gevolgen. De activiteiten die door het gerecht ter uitvoering van deze regeling moeten worden uitgevoerd zijn het registreren en bewaren van een lijst met de namen van rechterlijke ambtenaren die het niet is toegestaan bepaalde financiële belangen te bezitten. Aan deze interne registratieplicht zijn geen eisen van bijvoorbeeld openbaarheid of brede raadpleegbaarheid verbonden, en kan derhalve op een eenvoudige en sobere wijze worden vormgegeven. Bovendien sluit de voorgestelde regeling voor rechterlijke ambtenaren aan bij de wettelijke regeling omtrent het bezit en melden van financiële belangen die nu reeds geldt voor de niet-rechterlijke ambtenaren die werkzaam zijn bij de gerechten en parketten, waardoor het treffen van nieuwe voorzieningen niet noodzakelijk is.

9. Bescherming van persoonsgegevens

Het in dit wetsvoorstel opgenomen verbod op het gelijktijdig uitoefenen van het ambt van rechter met het lidmaatschap van de Eerste Kamer, Tweede Kamer of het Europees Parlement bevat geen elementen die impact kunnen hebben op de bescherming van persoonsgegevens. Het betreft slechts een kale verbodsbepaling die geen verwerking van persoonsgegevens met zich meebrengt. Ook de overige onderdelen van het wetsvoorstel brengen geen verwerking van de persoonsgegevens met zich, met uitzonderling van de financiële belangen regeling.

De invoering met dit wetsvoorstel van maatregelen gericht op het voorkomen van financiële belangenverstrengeling en het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie bij rechterlijke ambtenaren kunnen gevolgen hebben voor de persoonlijke levenssfeer van rechterlijke ambtenaren. Om die gevolgen te bepalen en zoveel mogelijk te beperken heeft een gegevensbeschermingseffect-beoordeling plaatsgevonden. Met deze beoordeling is geanalyseerd wat de invloed van de maatregelen is op de persoonlijke levenssfeer en of de met de maatregelen beoogde beleidsdoelstellingen kunnen worden gerealiseerd met minder vergaande maatregelen. Eén van de voorgestelde maatregelen gaat over de invoering van de mogelijkheid om rechterlijke ambtenaren aan te wijzen die werkzaamheden verrichten waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstrengeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie is verbonden. Op zulke ambtenaren komen informatieplichten te rusten. Door hen gedane meldingen moeten worden geregistreerd door de functionele autoriteit. Deze maatregelen hebben niet zonder meer effect voor alle rechterlijke ambtenaren; zij zijn alleen gericht tot individuele of groepen van rechterlijke ambtenaren waarvan door de functionele autoriteit is vastgesteld dat zij werkzaamheden verrichten waaraan de genoemde risico's verbonden zijn. Het wetsvoorstel beperkt daarmee de gevolgen voor rechterlijke

ambtenaren van deze maatregelen, ook in de sfeer van bescherming van persoonsgegevens, zoveel mogelijk in omvang.

Een en ander sluit ook aan bij de vergelijkbare regeling voor rijksambtenaren, zoals opgenomen in de artikelen 5 en 8 van de Ambtenarenwet 2017.

Indien daadwerkelijk van de grondslag gebruik wordt gemaakt om rechterlijke ambtenaren aan te wijzen die werkzaamheden verrichten waaraan de genoemde risico's zijn verbonden, ligt de registratie van de volgende persoonsgegevens voor de hand:
– de naam van de betreffende rechterlijk ambtenaar
– de functie (de werkzaamheden) van de betreffende rechterlijk ambtenaar; en
– het gerecht of parket waar de betreffende rechterlijk ambtenaar werkzaam is.
– In dat geval liggen de volgende gegevensverwerkingen voor de hand:
– de hierboven genoemde persoonsgegevens van de aangewezen rechterlijke ambtenaren; en
– de financiële belangen van de aangewezen rechterlijk ambtenaar, alsmede diens bezit van en transacties met effecten die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de ambtsvervulling kunnen raken.

Hiermee blijven zowel de soorten te verwerken persoonsgegevens als het aantal verwerkingen, alsmede de doelgroep waarop de gegevensverwerking ziet, beperkt tot de uiterst noodzakelijke in het licht van de eerdergenoemde doelstellingen van deze verwerkingen. Gegevensverwerkingen zullen plaatsvinden in Nederland, bij de parketten van het openbaar ministerie, bij de gerechten en bij het parket bij de Hoge Raad. Het doel en het maatschappelijk belang van de gegevensverwerking is gelegen in het verder bevorderen van de onafhankelijkheid en integriteit van de rechterlijke organisatie en de daarbinnen werkzame personen. Het hebben van bepaalde financiële belangen of het verrichten van bepaalde financiële transacties kan immers (de schijn van) belangenverstrengeling of andere integriteitsaantastingen veroorzaken. Voor het goed kunnen functioneren van de rechtsstaat is vereist dat burgers moeten kunnen vertrouwen op een onafhankelijke en integere rechterlijke organisatie. Meer in het bijzonder moeten justitiabelen ervan uit kunnen gaan dat hun zaak in volstrekte onafhankelijkheid wordt behandeld door rechterlijke ambtenaren die hun zaak onder handen hebben. Maatregelen die strekken tot het versterken van waarborgen voor de (financiële) integriteit van rechterlijke ambtenaren dragen bij aan het vertrouwen in een onafhankelijke, integere rechterlijke organisatie.

De bewaartermijn van de gegevens is gekoppeld aan de (duur van de) werkzaamheden die de aangewezen personen uitvoeren. Wanneer zij niet langer belast zijn met werkzaamheden waaraan de eerdergenoemde risico's zijn verbonden, wordt de genoemde informatie uit de registratie verwijderd. Ook wanneer de betreffende rechterlijk ambtenaar niet langer relevante financiële belangen of aandelen bezit, zal deze informatie uit de registratie worden verwijderd. In dat geval zal hieraan een melding van de betreffende rechterlijk ambtenaar vooraf moeten gaan. Ook hiermee gaat de registratie niet verder dan noodzakelijk in het licht van het doel van de maatregelen: zodra een risico op oneigenlijk gebruik niet langer aan de orde is, wordt de geregistreerde informatie gewist.

10. Advies en consultatie[34]

Een voorontwerp van dit wetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak, het College van procureurs-generaal, de NVvR, de president van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Autoriteit Persoonsgegevens, het Adviescollege toetsing regeldruk en de Nederlandse orde van advocaten (NOvA). Daarnaast bestond voor een ieder de mogelijkheid zijn zienswijze in te brengen in het kader van de internetconsultatie van het wetsvoorstel, hetgeen geleid heeft tot een viertal reacties van privépersonen.

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel geeft er naar het oordeel van de Raad voor de rechtspraak blijk van dat is afgewogen in hoeverre met een inbreuk op een grondrecht of een ander fundamenteel recht een zwaarwegend maatschappelijk belang is gediend, terwijl de inbreuk niet verder dient te gaan dan noodzakelijk. Daarnaast heeft de Raad voor de rechtspraak op onderdelen nuttige op- en aanmerkingen gemaakt, die hebben geleid tot enkele verdere verduidelijkingen in de toelichting. Het College van procureurs-generaal kan zich geheel vinden in het beoogde doel van het wetsvoorstel en ziet geen aanleiding tot het maken van op- of aanmerkingen. De Afdeling bestuursrechtspraak ziet geen aanleiding voor een inhoudelijke reactie op het voorontwerp zoals dat aan de Afdeling in de consultatiefase is voorgelegd. Ook de NOvA heeft aangegeven geen aanleiding te zien voor het geven van een inhoudelijke reactie.

De Autoriteit Persoonsgegevens heeft geen opmerkingen ten aanzien van de wijze waarop de verwerking van persoonsgegevens wettelijk geborgd is. Wel geeft de Autoriteit Persoonsgegevens in overweging de meldplicht financiële belangen ook te introduceren voor de rechters van de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State. Naar aanleiding van deze reactie is het wetsvoorstel aangepast, in die zin dat de regeling inzake financiële belangen van overeenkomstige toepassing is voor de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State. Het Adviescollege toetsing regeldruk is kritisch ten aanzien van nut en noodzaak van een wettelijke regeling ten aanzien van de financiële belangen en vraagt zich af welk concreet probleem deze regeling probeert op te lossen, mede in het licht van de reeds bestaande leidraad en onpartijdigheid en nevenfuncties in de rechtspraak. De memorie van toelichting is naar aanleiding van deze kritiek verder verduidelijkt, onder andere door te wijzen het GRECO-rapport, waarin ook aandacht wordt gevraagd voor een wettelijke regeling die beoogt het risico van financiële belangenverstrengeling of de schijn daarvan bij rechterlijke ambtenaren tegen te gaan. De achtergrond van deze aanbeveling is niet dat de integriteit van rechtspraak in Nederland ter discussie staat. De GRECO constateerde dat de integriteit van, en verantwoording daarover door, de rechtspraak in Nederland van een hoog niveau is en dat er geen indicaties zijn van corruptie of van ongeoorloofde beïnvloeding van rechterlijke beslissingen. Niettemin adviseert de GRECO te bezien of het voor de rechtspraak nuttig zou zijn een financiële belangenregeling wettelijk te verankeren. Dat de Nederlandse rechtspraak er goed voorstaat, betekent dus nog niet dat er op onderdelen geen verbeteringen mogelijk en wenselijk zijn. Met de wettelijke verankering van een financiële belangenregeling beoogt het wetsvoorstel bij te dragen aan de verdere versterking van het vertrouwen in de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechtspraak. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld. Ook op de andere kritiekpunten is de

[34] De uitgebrachte adviezen zijn tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

memorie van toelichting aangevuld dan wel verduidelijkt, in het bijzonder geldt dit voor de paragraaf ten aanzien van de regeldrukkosten.

De president van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad hebben met waardering kennis genomen van het streven de onafhankelijkheid en integriteit van rechters en andere rechterlijke ambtenaren verder te waarborgen. De president en de procureur-generaal geven aan met waardering te constateren dat de financiële belangenregeling op wetsniveau wordt verankerd in plaats van bij algemene maatregel van bestuur, in lijn met het eerdere advies van de toenmalige president van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad over het ontwerp tot wijziging van het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren van 19 augustus 2019. In dat verband merken de president en de procureur-generaal wel op of de delegatiegrondslag zoals was voorzien in het wetsvoorstel dat in consultatie is gegeven, geen afbreuk doet aan het uitgangspunt dat regeling van dit onderwerp op wetsniveau dient plaats te vinden. Dit heeft geleid tot een heroverweging van nut en noodzaak van een delegatiegrondslag op dit punt. De regering acht het van belang een algemene norm op wetsniveau te verankeren, op vergelijkbare wijze als ten aanzien van nevenfuncties is gebeurd. Nadere uitvoeringsregels bij algemene maatregel van bestuur zijn niet voorzien, waardoor de oorspronkelijk voorziene delegatiegrondslag gemist kan worden. Als het gaat om de toepassing van de regeling in de praktijk, is van belang dat een rechterlijk ambtenaar zelf de primaire verantwoordelijkheid heeft om geen zaken in behandeling te nemen waarbij hij een zodanige betrokkenheid heeft dat in redelijkheid getwijfeld kan worden aan diens objectieve behandeling. Dit uitgangspunt is neergelegd en verder ingevuld in de door de rechtspraak zelf opgestelde Leidraad onpartijdigheid en nevenfuncties in de rechtspraak. Het ligt in de rede deze reeds bestaande code desgewenst verder aan te vullen ten aanzien van het voorkomen van (de schijn van) financiële belangenverstrengeling. Verder hebben de president van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad op onderdelen nuttige suggesties gedaan waarop de wettekst en de toelichting zijn aangepast.

De NVvR stemt in met het streven te komen tot regels die het belang van een integere, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak bevorderen, maar heeft kritiek op de wijze waarop het in het voorontwerp is vorm gegeven, met name waar het gaat om de regeling inzake financiële belangen. Het voorgestelde artikel 44c (financiële belangen) van de Wrra is grotendeels ontleend aan de wettelijke bepalingen voor de rijksambtenaren (Ambtenarenwet 2017). Het op deze wijze op een lijn stellen van rechters met rijksambtenaren acht de NVvR niet wenselijk en niet passend. De NVvR vindt de voorgestelde bepaling bovendien overbodig, nu de integriteit van rechters nauwelijks ter discussie staat. Daarbij krijgt de functionele autoriteit volgens de NVvR een bevoegdheid die vergaand inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer, terwijl onvoldoende is gewaarborgd dat de uitoefening beperkt blijft tot de gevallen waarin dat gerechtvaardigd is uit hoofde van de specifieke werkzaamheden van een precies omschreven groep rechterlijke ambtenaren. De NVvR vreest, ten slotte, voor de belasting die de tenuitvoerlegging van het voorgestelde artikel 44c Wrra (financiële belangen) voor de rechterlijk ambtenaar met zich meebrengt. Naar aanleiding van deze kritiekpunten is nader overleg gevoerd en zijn enkele aanpassingen in met name de toelichting doorgevoerd, die hoofdzakelijk als doel hadden verder te verduidelijken dat de rechtspositie van rechters afwijkt van die van rijksambtenaren. Verder is in de toelichting verduidelijkt dat de plicht om financiële belangen te melden nadrukkelijk beperkt is tot rechterlijke ambtenaren waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstrengeling kleeft. Deze groep wordt door de functionele autoriteit aangewezen. De beoordeling of

sprake is van een bijzonder risico ligt waar het rechters betreft, juist vanwege de bijzondere positie van de rechter, bij de president. Tenslotte is de toelichting verder aangevuld ten aanzien van de te verwachte gevolgen voor de regeldruk. Het aangepaste ontwerpwetsvoorstel en de toelichting zijn voorgelegd aan de NVvR. Vervolgens is over de inhoud van het rechtspositionele deel van dit wetsvoorstel in het sectoroverleg rechterlijke macht de ingevolge artikel 51 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren vereiste overeenstemming bereikt.

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I (Wet op de rechterlijke organisatie)

Onderdeel A

Als hoofdregel geldt dat zaken door de Hoge Raad worden behandeld en beslist door vijf leden van een meervoudige kamer (ook wel aangeduid als «zetel») (artikel 75, tweede lid, Wet RO). Een uitzondering hierop betreft de behandeling door de Hoge Raad van klachten over gedragingen van rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast. Dergelijke klachten worden op grond van artikel 13d Wet RO behandeld door een bij het reglement van orde van de Hoge Raad daartoe aangewezen zetel, die zitting houdt met drie leden. Behandeling van klachten door de Hoge Raad vindt plaats op vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Op grond van artikel 120, vierde lid, Wet RO zijn de bepalingen over klachtbehandeling, en is derhalve ook artikel 13d Wet RO, van overeenkomstige toepassing op de leden van het parket bij de Hoge Raad.
Klachten ten aanzien van gedragingen van rechterlijke ambtenaren als hier bedoeld, kunnen in de praktijk complexe en principiële kwesties oproepen over wat zo'n rechterlijk ambtenaar behoort te doen of te laten. Zo is in het verleden in het kader van klachtprocedures de vraag opgekomen binnen welke grenzen een rechter een eigen beslissing van commentaar en nadere uitleg mag voorzien, en de vraag in hoeverre een advocaat-generaal bij de Hoge Raad zich in een publicatie in opiniërende zin mag uitlaten over een juridische procedure.[35, 36] Gelet op het gecompliceerde en principiële karakter van sommige klachtzaken, zal een beslissing genomen door een zetel bestaande uit vijf leden meer gezag kunnen hebben en op een breder spectrum van inzichten gebaseerd kunnen worden dan een beslissing genomen door een zetel bestaande uit drie leden. De Hoge Raad heeft daarom verzocht te voorzien in de mogelijkheid om in voorkomende gevallen de behandeling van de klacht te doen plaatsvinden door een zetel die zitting houdt met vijf in plaats van drie leden, een en ander ter beoordeling van de drie leden van deze zetel. Met de voorgestelde wijziging van artikel 13d Wet RO wordt aan dit verzoek uitvoering gegeven.

Onderdeel B

Bij of krachtens de wet kunnen bevoegdheden worden toegekend aan bepaalde functies. Voor de invoering van de Wnra kwamen de arbeidsverhouding en de toekenning van bevoegdheden ten behoeve van de uitoefening van een bepaalde functie vaak samen in het aanstellingsbesluit. Omdat een arbeidsovereenkomst geen grondslag kan zijn voor de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden is met de invoering van de Wnra de arbeidsverhouding losgekoppeld van de toekenning van bevoegdheden door de voor de uitoefening van de functie benodigde

[35] Hoge Raad 6 maart 2013, NJ 2013, 530; ECLI:NL:HR:2013:BZ3450, m.nt. E.A. Alkema.
[36] Hoge Raad 7 maart 2014, NJ 2014, 379; ECLI:NL:HR:2014:511, m.nt. E.J. Dommering.

bevoegdheden toe te kennen middels een aanwijzingsbesluit (memorie van toelichting bij de Aanpassingswet Wnra).[37]

Op grond van artikel 14 Wet RO kan het bestuur van een gerecht personen aanwijzen die de werkzaamheden kunnen verrichten die bij of krachtens de wet aan de griffier zijn opgedragen. In het derde lid is dit geregeld ten aanzien van gerechtsambtenaren, rechters in opleiding, senior-gerechtsauditeurs en gerechtsauditeurs. Het vierde lid biedt de mogelijkheid om ook andere personen dan die in het derde lid genoemd aan te wijzen ten behoeve van het verrichten van de desbetreffende werkzaamheden, de zogenoemde buitengriffiers, ter onderscheid van de personen die niet reeds vanuit de hoedanigheid van bijvoorbeeld gerechtsambtenaar onder de werking van de Wet RO vallen. Het gaat bij de buitengriffiers, bedoeld in het vierde lid, om een flexibele schil van personen die niet onder de werking van de Ambtenarenwet 2017 of onder de Wrra vallen. Concreet betekent dit dat het bijvoorbeeld gaat om personen die deze werkzaamheden verrichten als stage of op basis van een uitzendovereenkomst. Artikel 14, vierde lid, Wet RO is met de Aanpassingswet Wnra gewijzigd door de term «benoemen» te vervangen door «aanwijzen» ten aanzien van de buitengriffier (artikel 6.12, onderdeel B). Weliswaar valt de buitengriffier niet onder de Ambtenarenwet 2017, maar ook voor de buitengriffier geldt dat de arbeidsverhouding en het aanwijzing in de functie ten behoeve van het de toekennen van bevoegdheden twee verschillende dingen zijn. De laatste volzin van het vierde lid en het vijfde en zesde lid zijn echter nog niet in overeenstemming gebracht met het bovengenoemde onderscheid tussen het aanwijzingsbesluit waarmee de bevoegdheden en taken worden toegekend en de onderliggende arbeidsverhouding. Het onderhavige wetsvoorstel regelt dit. Omdat de arbeidsvoorwaarden geen onderdeel zijn van het aanwijzingsbesluit kunnen het vijfde lid en zesde lid alsmede de laatste volzin van het vierde lid komen te vervallen. Daarnaast geldt onverkort dat er een onderliggende privaatrechtelijke arbeidsverhouding zal moeten zijn voor de persoon die wordt aangewezen als buitengriffier. In lijn met de Aanpassingswet Wnra wordt tot slot voorgesteld vast te leggen dat het aanwijzingsbesluit van rechtswege komt te vervallen indien het verrichten van werkzaamheden die bij of krachtens de wet aan de griffier zijn opgedragen geen onderdeel meer is van de werkzaamheden van de persoon, bijvoorbeeld omdat de onderliggende arbeidsverhouding is beëindigd. Dit geldt zowel voor de personen die zijn aangewezen op grond van het derde lid als voor de personen die zijn aangewezen op grond van het vierde lid.

Onderdeel C

Artikel 15, zevende lid, Wet RO sluit de functiecombinatie «lid van het gerechtsbestuur» en «lid van de Staten-Generaal» reeds uit. De rechterlijke leden van de bestuursleden vallen binnen de reikwijdte van het in dit wetsvoorstel vervatte artikel 44, tweede lid, Wrra. De toevoeging «onverminderd artikel 44, tweede lid van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren» brengt tot uitdrukking dat artikel 44, tweede lid, Wrra voor de rechterlijke leden van het bestuur onverkort van toepassing is.

Onderdeel D

Ten aanzien van gerechtsambtenaren en de niet-rechterlijke leden van de gerechtsbesturen gold voor de invoering van de Wnra op grond van artikel 25, eerste lid, Wet RO, dat ten aanzien van de gerechtsambtenaren de in de Ambtenarenwet aan het bevoegd gezag toegekende bevoegd-

[37] Kamerstukken II 2018/19, 35 073, nr. 3, blz. 17–18.

heden werden uitgeoefend door het bestuur, met dien verstande dat deze bevoegdheden ten aanzien van het niet-rechterlijk lid van het bestuur werden uitgeoefend door het bestuur uitgezonderd dat lid. Voorbeelden betreffen onder meer de in de toenmalige Ambtenarenwet opgenomen verplichting voor het bevoegd gezag de ambtenaar die in tijdelijke dienst was tijdig en duidelijk van een vacature met een dienstverband voor onbepaalde tijd in kennis te stellen (artikel 125h, tweede lid Ambtenarenwet), maar ook het voeren van een integriteitsbeleid (artikel 125quater, onderdeel a Ambtenarenwet).

Op grond van artikel 25, tweede lid, Wet RO werden vervolgens bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld omtrent de uitoefening van rechtspositionele bevoegdheden ten aanzien van de gerechtsambtenaren door het bestuur onderscheidenlijk het bestuur uitgezonderd het niet-rechterlijk lid van het bestuur en door de Raad voor de rechtspraak. Op basis van twee amvb's (Besluit uitoefening rechtspositionele bevoegdheden gerechtsambtenaren en ambtenaren bureau Raad voor de rechtspraak en het Besluit rechtspositie leden gerechtsbesturen en Raad voor de rechtspraak) werden vervolgens een aantal bevoegdheden aangewezen die in plaats van de gerechtsbesturen ten aanzien van gerechtsambtenaren en de niet-rechterlijke leden van de gerechtsbesturen werden uitgeoefend door de Raad voor de rechtspraak.

Voor de niet-rechterlijke leden van de gerechtsbesturen gold op grond van artikel 4, tweede lid, van het Besluit rechtspositie leden gerechtsbesturen en de Raad voor de rechtspraak dat *«de bevoegdheden in de op de Ambtenarenwet berustende bepalingen, met uitzondering van de aan Ons, Onze Minister-President, Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Onze Minister van Financiën toegekende bevoegdheden, alsmede met uitzondering van de bevoegdheden tot aanstelling, disciplinaire bestraffing, schorsing en ontslag, uitgeoefend door het bestuur van het gerecht, uitgezonderd de het betrokken niet-rechterlijk lid, met dien verstande dat de bevoegdheid in artikel 69, eerste lid, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement wordt uitgeoefend met inachtneming van het derde lid.»*

Het ging hier bijvoorbeeld om bepalingen uit het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR), waarin werd geregeld dat het bevoegd gezag de ambtenaar ieder jaar in de gelegenheid stelde de wettelijke vakantie-uren op te nemen (artikel 23, tweede lid), maar bijvoorbeeld ook de bevoegdheid om voor een bepaalde functie of voor een groep van functies eisen van geschiktheid en bekwaamheid vast te stellen waaraan de betrokkene moest voldoen om voor een aanstelling in aanmerking te komen (artikel 9, tweede lid, ARAR).

In het vierde lid werd vervolgens geregeld: *«In afwijking van het tweede lid worden de in de op de Ambtenarenwet berustende bepalingen aan Onze Minister toegekende bevoegdheden tot het stellen van regels, de daarin aan Onze Minister toegekende bevoegdheden tot het verlenen van mandaat van een bevoegdheid tot het stellen van regels met een sterk technisch karakter, de daarin aan Onze Minister toegekende bevoegdheden tot het doen van een voordracht voor een regeling, alsmede de in de artikelen 113 tot en met 117 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement aan Onze Minister toegekende bevoegdheden, ten aanzien van de niet-rechterlijke leden van de gerechtsbesturen uitgeoefend door de Raad voor de rechtspraak.»* Een soortgelijke bepaling was opgenomen in artikel 1, eerste en vierde lid, van het Besluit uitoefening rechtspositionele bevoegdheden gerechtsambtenaren en ambtenaren bureau Raad voor de rechtspraak, waardoor de aldaar aangewezen rechtspositionele bevoegdheden ten aanzien van gerechtsambtenaren werden uitgeoefend door de

Raad voor de rechtspraak in plaats van door de gerechtsbesturen. Concreet ging het hier bijvoorbeeld om het stellen van regels inzake het afleggen door de ambtenaar van de eed of de belofte (artikel 51, tweede lid, ARAR), het stellen van regels omtrent de te volgen procedure bij reorganisatie en herplaatsing van ambtenaren (49, tweede lid, ARAR) en het voeren van overleg met de centrales van verenigingen van ambtenaren (artikelen 113 t/117 ARAR).

De ratio achter deze uitzonderingen was gelegen in de noodzaak om te voorkomen dat specifiek voor het niet-rechterlijk lid van het gerechtsbestuur, dan wel voor gerechtsambtenaren vast te stellen rechtspositionele regelingen van gerecht tot gerecht gingen verschillen en dat elk gerecht afzonderlijk onder meer over dergelijke regelingen overleg diende te voeren met de verenigingen van ambtenaren (Stb. 2001, nr. 618 en Stb. 2001, nr. 617).

Met de invoering van de Wnra is artikel 25, eerste lid, Wet RO aangepast aan de nieuwe situatie door in dit artikellid te bepalen dat de ten aanzien van het niet-rechterlijk lid van het bestuur de bevoegdheden uit de Ambtenarenwet 2017 en titel 10 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek worden uitgeoefend door het bestuur uitgezonderd dat lid. Ten aanzien van de uitoefening van bevoegdheden door de gerechtsbesturen ten aanzien van gerechtsambtenaren was deze omzetting niet nodig. Door de overgang van de publieke aanstelling naar de private arbeidsovereenkomst volgt reeds uit artikel 35a Wet RO dat de gerechtsbesturen bevoegd zijn tot het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen, waaronder het aangaan, wijzigen of beëindigen van een arbeidsovereenkomst en het optreden als overheidswerkgever van het eigen personeel (Zie in dit kader paragraaf 4.2.5 en de toelichting bij artikel 6.12, onderdelen C, D, F en G van de memorie van toelichting van de Aanpassingswet Wnra).

Doordat de op de Ambtenarenwet berustende bepalingen kwamen te vervallen leek een nadere regeling ten aanzien van de uitoefening van bevoegdheden ten aanzien van gerechtsambtenaren en niet-rechterlijke leden van de gerechtsbesturen niet nodig. Nadien is echter gebleken dat er daardoor onbedoeld verschuivingen hebben plaatsgevonden in de bevoegdheidsverdeling, mede omdat een beoordeling van de regels die in de plaats kwamen van onder meer het ARAR, namelijk het Uitvoeringsbesluit Ambtenarenwet 2017 en de teksten van de CAO Rijk later tot stand kwamen dan het moment van indiening van de Aanpassingswet Wnra. Bij het beschikbaar komen van deze regels en afspraken bleken deze onderdelen te bevatten die vergelijkbaar waren met de bevoegdheden die in de oude situatie bij de Raad voor de rechtspraak waren belegd of zouden zijn belegd.

De voorgestelde wijziging waarmee het tweede lid van artikel 25 wordt gewijzigd biedt dan ook een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur bepalingen met aan de overheidswerkgever toekomende bevoegdheden aan te wijzen van op de Ambtenarenwet 2017 gebaseerde regels die ten aanzien van gerechtsambtenaren en niet-rechterlijke leden van de gerechtsbesturen worden uitgeoefend door de Raad voor de rechtspraak. Dit ter vervanging van het huidige tweede lid waarmee bij amvb nadere regels worden gesteld omtrent de uitoefening van rechtspositionele bevoegdheden ten aanzien van de gerechtsambtenaren door het bestuur onderscheidenlijk het bestuur uitgezonderd het niet-rechterlijk lid van het bestuur en door de Raad voor de rechtspraak. De grondslag wordt daarmee geactualiseerd.

Het voorgestelde vijfde lid regelt dat op verzoek van de Minister voor Rechtsbescherming na overleg met de Raad voor de rechtspraak voor de niet-rechterlijke leden van de gerechtsbesturen andere arbeidsvoorwaarden kunnen worden opgenomen in de collectieve arbeidsovereenkomst voor ambtenaren die werkzaam zijn krachtens een arbeidsovereenkomst met de Staat. Voor de invoering van de Wnra waren dergelijke bepalingen opgenomen in het Besluit rechtspositie leden gerechtsbesturen en de Raad voor de rechtspraak. De totstandkoming van een wijziging in de rechtspositie van de niet-rechterlijke leden volgde dan ook de procedure van de wijziging van deze amvb (zie in dit kader de nota van toelichting van het Besluit van 10 december 2001, houdende nadere regels met betrekking tot de rechtspositie van de leden van de gerechtsbesturen en de leden van de Raad voor de rechtspraak (Besluit rechtspositie leden gerechtsbesturen en Raad voor de rechtspraak, Stb. 2001, nr. 618). Sinds de invoering van de Wnra geldt voor de niet-rechterlijke leden dat de arbeidsvoorwaarden in de cao zijn opgenomen. Met het voorgestelde zesde lid wordt dan ook de rol van de Minister voor Rechtsbescherming en de Raad voor de rechtspraak zoals deze gold voor de invoering van de Wnra gewaarborgd. Dit is mede van belang gelet op het feit dat de salarisschalen van de niet-rechterlijke leden van de gerechtsbesturen aansluiten op de categorieën van salarisschalen van de rechterlijke leden van de gerechtsbesturen op grond van de Wrra. Het gestelde in de memorie van toelichting op de Aanpassingswet Wnra is hier dan ook van toepassing:[38] *«Wanneer dit wegens de bijzondere en onafhankelijke positie van de colleges wenselijk is, kunnen op verzoek van de betreffende organisaties vervolgens andere arbeidsvoorwaarden worden afgesproken ten behoeve van de ambtenaren van de desbetreffende organisatie. Dat kunnen aanvullende of in enkele gevallen afwijkende arbeidsvoorwaarden zijn. Net als in de huidige praktijk dient hierover overeenstemming te zijn bereikt met de bonden. Het spreekt voor zich dat, evenals nu, de Minister deze wensen van de colleges honoreert en deze worden opgenomen in de collectieve arbeidsovereenkomst voor de sector Rijk, nadat de bonden daarmee hebben ingestemd.»*

Met de invoering van de Wnra was nog niet voorzien dat in de collectieve arbeidsovereenkomst voor ambtenaren die krachtens een arbeidsovereenkomst met de Staat werkzaam zijn, ruimte is voor het maken van ten opzichte van de cao afwijkende en aanvullende afspraken voor groepen ambtenaren, die in de oude situatie als bevoegdheid bij de Raad voor de rechtspraak zou zijn belegd. Met het voorgestelde zesde lid wordt dan ook geregeld dat indien de toepasselijke CAO deze mogelijkheid biedt, de Raad voor de rechtspraak van deze mogelijkheid gebruik kan maken ten aanzien van gerechtsambtenaren, waaronder de niet-rechterlijke leden van de gerechtsbesturen.

Het zevende lid betreft een samenvoeging van de huidige artikelen 1, eerste lid, van het Besluit uitoefening rechtspositionele bevoegdheden gerechtsambtenaren en ambtenaren Bureau Raad voor de rechtspraak en artikel 4 van het Besluit rechtspositie leden gerechtsbesturen en Raad voor de rechtspraak. Het negende lid komt overeen met artikel 1, tweede lid, van het Besluit uitoefening rechtspositionele bevoegdheden gerechtsambtenaren en ambtenaren bureau Raad voor de rechtspraak. Voorgesteld wordt vanuit het oogpunt van toegankelijke regelgeving deze bepalingen naar wetsniveau te tillen. Daarnaast geldt dat ten aanzien van rechterlijke ambtenaren een soortgelijke bepaling over schadeloosstelling als in het voorgestelde achtste lid eveneens op wetsniveau is geregeld (artikel 46, derde lid, Wrra).

---

[38] Kamerstukken II 2018/19, 35 073, blz. 22.

Onderdeel E

Met de wijzigingsopdracht in onderdeel E worden de artikelen 48b, 54, 55, 55a, 66, 67, 68 en 70 van de Wet RO technisch aangepast aan de wijziging van artikel 44 Wrra van dit wetsvoorstel. Deze aanpassingen zijn noodzakelijk in verband met het invoegen van een nieuw tweede lid in artikel 44 Wrra en de daarmee samenhangende vernummering van overige leden van dat artikel. De genoemde artikelen van de Wet RO hebben betrekking op de vorming en samenstelling van bijzondere kamers bij rechtbanken en gerechtshoven, zoals de pachtkamers en de Ondernemingskamer. Deze bijzondere kamers zijn belast met specifieke categorieën van zaken die de wet aan hen ter behandeling en beslissing heeft opgedragen. In deze bijzondere kamers hebben ook leden zitting die geen rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast zijn. Dit zijn de zogenoemde deskundige leden. Op deze deskundige leden en hun plaatsvervangers zijn doorgaans enkele artikelen van de Wrra, of onderdelen daarvan, van overeenkomstige toepassing verklaard, waaronder bepaalde leden van artikel 44 Wrra. In lijn met de regeling voor nevenfuncties (artikel 44, vierde tot en met achtste lid, Wrra) wordt voorgesteld de regeling voor financiële belangen (artikel 44c, Wrra) ook van toepassing te verklaren op de deskundige leden en hun plaatsvervangers van de bijzondere kamers. De voorgestelde wijzigingen leiden er toe dat de nieuwe bepaling omtrent incompatibiliteiten (het nieuwe tweede lid van artikel 44 Wrra) niet komt te gelden voor de deskundige leden van de bijzondere kamers. Het lidmaatschap van de Eerste Kamer, Tweede Kamer of het Europees Parlement blijft dus verenigbaar met de functie van (plaatsvervangend) deskundig lid van een bijzondere kamer. De reden hiervoor is dat een algeheel verbod op deze functiecombinatie voor deskundige leden van bijzondere kamers disproportioneel zou zijn. Deze deskundige leden nemen slechts voor een (zeer) beperkt deel van hun tijd deel aan de rechtspraak en hebben bovendien te maken met zaken die zich uitsluitend op een zeer specifiek afgebakend rechtsgebied afspelen, zoals het pachtrecht of het ondernemingsrecht. De kans dat zich in de praktijk een situatie voordoet waarin zij belast worden met de beoordeling van een rechtsvraag waarmee zij ook als (Euro)parlementariër van doen hebben gehad is dan ook zeer gering. Mochten zich evenwel zeer specifieke, persoonlijke omstandigheden voordoen waardoor een functiecombinatie in een individuele zaak toch tot een onwenselijke situatie leidt, dan kan bijvoorbeeld het instrument van verschoning worden ingezet.

Onderdeel F

Artikel 73, derde, vierde en vijfde lid, bevat een regeling van de waarnemend griffier bij de Hoge Raad. De waarnemend griffiers zijn in de praktijk ambtenaren die worden aangewezen om werkzaamheden die bij of krachtens de wet aan de griffier worden opgedragen te verrichten. Ook voor de waarnemend griffier geldt dat de onderliggende arbeidsverhouding los staat van de aanwijzing als waarnemend griffier (zie de toelichting op onderdeel C). De bepalingen over vergoeding en ontslag zoals opgenomen in de laatste zin van het derde lid, het vierde en vijfde lid, dienen dan ook te vervallen. In het voorgestelde nieuwe vierde lid wordt tot slot geregeld dat de aanwijzing van rechtswege vervalt indien de uitoefening van de functie van waarnemend griffier geen onderdeel meer is van de werkzaamheden van de betreffende persoon, bijvoorbeeld omdat de onderliggende arbeidsverhouding is beëindigd.

Onderdeel G

Artikel 84, zesde lid, Wet RO sluit de functiecombinatie «lid van de Raad voor de rechtspraak» en «lid van de Staten-Generaal» reeds uit. De rechterlijke leden van de Raad voor de rechtspraak vallen binnen de reikwijdte van het in dit wetsvoorstel vervatte artikel 44, tweede lid, Wrra. De toevoeging «onverminderd artikel 44, tweede lid van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren» brengt tot uitdrukking dat artikel 44, tweede lid, Wrra voor de rechterlijke leden van de Raad voor de rechtspraak onverkort van toepassing is.

Onderdeel H

Artikel 86, zesde lid, regelt thans dat ten aanzien van een niet-rechterlijk lid van de Raad de bevoegdheden uit de Ambtenarenwet 2017 en titel 10 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek worden uitgeoefend door de Raad, uitgezonderd het niet-rechterlijk lid van de Raad. In de tweede volzin is vervolgens een grondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen omtrent de uitoefening van rechtspositionele bevoegdheden ten aanzien van een niet-rechterlijk lid door de Raad uitgezonderd het niet-rechterlijk lid. Deze grondslag is met de invoering van de Wnra niet meer nodig omdat de Raad op grond van artikel 104a, eerste lid, reeds bevoegd is privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Met het eerste lid wordt dan ook voorgesteld deze volzin te schrappen. Met het tweede lid wordt vervolgens het achtste lid van artikel 86 aangepast zodat de aldaar opgenomen grondslag alleen van toepassing is op de rechterlijke leden van de Raad. Net als voor de niet-rechterlijke leden van de gerechtsbesturen, geldt ook voor de niet-rechterlijke leden van de Raad dat zij onderdeel zijn van een bestuur met rechterlijke leden. De salarisschalen van de niet-rechterlijke leden zijn dan ook gelijk aan de categorisering van de salarisschalen van de rechterlijke leden, zoals voor de invoering van de Wnra geregeld in het Besluit rechtspositie leden gerechtsbesturen en Raad voor de rechtspraak. Met het voorgestelde derde lid wordt dan ook geregeld dat op verzoek van de Minister voor Rechtsbescherming na overleg met de Raad ten aanzien van de niet-rechterlijke leden van de Raad andere arbeidsvoorwaarden opgenomen kunnen worden in de collectieve arbeidsovereenkomst voor ambtenaren die werkzaam zijn krachtens een arbeidsovereenkomst met de Staat. Met de invoering van de Wnra geldt dat de rechtspositie van de niet-rechterlijke leden is opgenomen in de cao voor ambtenaren die krachtens een arbeidsovereenkomst met de Staat werkzaam zijn. Net als voor de niet-rechterlijke leden van de gerechtsbesturen geldt ook voor de niet-rechterlijke leden van de Raad dat een aanpassing in de salarisschaal vervolgens ook tot een aanpassing in de salarisschaal voor de niet-rechterlijke leden tot gevolg heeft en dus doorgevoerd zal moeten worden in de cao ten aanzien van de niet-rechterlijke leden.

Onderdeel I

Het derde lid van artikel 89 bepaalt thans dat bij of krachtens amvb nadere regels worden gesteld over omtrent de uitoefening van rechtspositionele bevoegdheden door de Raad ten aanzien van de tot het bureau behorende ambtenaren. Deze grondslag is niet meer nodig nu de Raad reeds op grond van artikel 104a, eerste lid, privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten namens de Staat en daarmee ten aanzien van de ambtenaren van het Bureau de bevoegdheden op grond van de Ambtenarenwet 2017 en Titel 10 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek kan uitoefenen.

Onderdeel J

Met de wijziging van artikel 113, eerste lid, wordt het aantal advocaten-generaal dat ten hoogste kan worden benoemd verhoogd van tweeëntwintig naar zesentwintig. Het aantal advocaten-generaal in buitengewone dienst dat ten hoogste kan worden benoemd wordt verlaagd van elf naar zeven. Het totale aantal bij het parket benoembare rechterlijke ambtenaren neemt derhalve niet toe.

Deze wijziging wordt doorgevoerd op voorstel van het parket bij de Hoge Raad. De achtergrond hiervan is de volgende. Door de toename van het takenpakket van het parket bij de Hoge Raad is een druk ontstaan op de beschikbare capaciteit voor de reguliere taakuitoefening: het nemen van conclusies in cassatieberoepen. Verder signaleert het parket een toename van het aantal bewerkelijke zaken en verwacht het parket vanaf 2020 op meer terreinen conclusies te nemen. Het gaat daarbij onder andere om de overheveling van zaken op het gebied van het ambtenarenrecht van het publiekrecht naar het privaatrecht met de invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. Om de toegenomen werklast te kunnen opvangen, wenst het parket te kunnen beschikken over meer advocaten-generaal in gewone dienst. De voorgestelde nieuwe verhouding van het maximum aantal advocaten-generaal en advocaten-generaal in buitengewone dienst bij de Hoge Raad schept de wettelijke ruimte die nodig is om te komen tot de gewenste samenstelling van het parket in relatie tot de uit te oefenen taken.

Artikel II (Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren)

Onderdeel A

Met de wijziging van artikel 44 Wrra wordt het nieuwe verbod op het combineren van het rechterschap met het lidmaatschap van de Eerste Kamer, Tweede Kamer en het Europees Parlement ingevoerd. Op de achtergronden hiervan is ingegaan in het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Het verbod wordt opgenomen in een nieuw tweede lid van artikel 44 Wrra. Hiermee wordt de bepaling opgenomen in de nabijheid van reeds bestaande verboden of beperkingen van functiecombinaties voor rechterlijke ambtenaren. Het nieuwe verbod op het gelijktijdig bekleden van het lidmaatschap van de Staten-Generaal of het Europees Parlement richt zich op rechterlijke ambtenaren als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 1° tot en met 4°, Wet RO. Deze opsomming in de Wet RO omvat:

- bij de Hoge Raad: de president, vicepresident, raadsheren, raadsheren in buitengewone dienst;
- bij de gerechtshoven: de senior raadsheren, raadsheren en raadsheren-plaatsvervangers;
- bij het parket bij de Hoge Raad: de procureur-generaal, plaatsvervangend procureur-generaal, advocaten-generaal en advocaten-generaal in buitengewone dienst; en
- bij de rechtbanken: de senior rechters A, senior rechters, rechters en rechters-plaatsvervangers (en langs die weg de rechters in opleiding die tot rechter-plaatsvervanger zijn benoemd).

Op grond van artikel 4 van de Beroepswet respectievelijk artikel 5 van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie geldt het bepaalde in het nieuwe tweede lid van artikel 44 Wrra ook voor leden met rechtspraak belast die werkzaam zijn bij het CBb en de CRvB. Voor de volledigheid zij opgemerkt dat uit de formulering van artikel 44, tweede lid, Wrra en de bovengenoemde opsomming volgt dat de nieuwe bepaling ook de leden van de Hoge Raad en van het parket bij de Hoge Raad omvat, en daarmee

strikt genomen een overlap vormt met het bepaalde in artikel 57, tweede lid, Grondwet. Deze overlap levert in de praktijk geen knelpunten op en draagt bij aan de leesbaarheid en begrijpelijkheid van artikel 44, tweede lid, Wrra.
De formulering van de aanhef van artikel 44, tweede lid, Wrra sluit aan bij die van artikel 44, eerste lid, Wrra en de artikelen 1, eerste lid, en 2, eerste lid, Wise. Het gevolg van die formulering is dat ontslag volgt van een rechterlijk ambtenaar die onder de reikwijdte van artikel 44, tweede lid, Wrra valt. Vanzelfsprekend heeft ontslag op eigen verzoek de voorkeur. Indien de in die bepaling genoemde onverenigbaarheid van ambten zich op enig moment voordoet, zal dit veelal komen doordat iemand die al rechter is op enig moment lid wordt van de Eerste Kamer, Tweede Kamer of van het Europees Parlement. Doorgaans zal betrokkene in dat geval zelf een ontslagverzoek indienen, waarna met toepassing van artikel 46h Wrra bij koninklijk besluit ontslag wordt verleend. In het onwaarschijnlijke geval dat betrokkene niet zelf om ontslag verzoekt, zal een ontslagprocedure wegens het gelijktijdig *benoemd* zijn in onverenigbaar geachte ambten gestart worden zodra betrokkene is geïnstalleerd als parlementariër. Dit volgt uit artikel 46l, eerste lid, onderdeel b, Wrra. Dat artikel geeft een imperatieve ontslaggrond voor alle rechterlijke ambtenaren in de zin van de Wet RO die voor het leven zijn benoemd (zie voor de reikwijdte van die bepaling artikel 46b Wrra). Ook de leden van het parket bij de Hoge Raad worden voor het leven benoemd (zie artikel 2, eerste lid, Wrra), waarmee de consequentie van ontslag op grond van artikel 46l Wrra zich ook uitstrekt over deze rechterlijke ambtenaren. In voorkomend geval vindt de ontslagprocedure plaats overeenkomstig het bepaalde in paragraaf 6A.5 van de Wrra (de artikelen 46o en verder), derhalve ten overstaan van de Hoge Raad op vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Het gaat in een dergelijk geval nadrukkelijk niet om het opleggen van ontslag als disciplinaire maatregel, maar om het verlenen van ontslag wegens het aanvaarden van een met het rechterschap onverenigbaar ambt. In het omgekeerde geval, indien een lid van de Eerste Kamer, Tweede Kamer of het Europees Parlement het rechterschap zou ambiëren, zal betrokkene in de praktijk niet worden voorgedragen voor benoeming tot rechter alvorens verzekerd is dat het ambt van parlementariër wordt neergelegd.

Onderdeel B

De wijziging van artikel 44a Wrra betreft een technische aanpassing van verwijzingen naar artikel 44 Wrra, nodig als gevolg van de wijziging van artikel 44 Wrra (zie onderdeel A).

Onderdeel C

Artikel 44b Wrra

Het nieuwe artikel 44b Wrra ziet op een opdracht tot het voeren van een intern integriteitsbeleid ten aanzien van de rechterlijke ambtenaren die werkzaam zijn bij de Hoge Raad, het parket bij de Hoge Raad, de rechtbanken, de gerechtshoven, het CBb, de CRvB alsmede de parketten van het openbaar ministerie. De formulering van deze bepaling is ontleend aan artikel 4 van de Ambtenarenwet 2017. Op de achtergronden van deze bepaling is al ingegaan in paragraaf 4 van het algemeen deel van deze toelichting. De in artikel 44b opgenomen norm richt zich tot de functionele autoriteit van de betrokken rechterlijke ambtenaren. Veel rechtspositionele bevoegdheden in de Wrra en het daarop gebaseerde Brra zijn toebedeeld aan de functionele autoriteit. Zo beoordeelt de functionele autoriteit op grond van artikel 44, zesde lid, Wrra of een nevenfunctie van een rechterlijk ambtenaar ongewenst is met het oog op een goede vervulling van hun ambt of op de handhaving van hun onpartijdigheid en onafhan-

kelijkheid of van het vertrouwen daarin. Ook bepalen de artikelen 37 Brra (voor de niet voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren) en artikel 37b Brra (voor de voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren) dat de functionele autoriteit regelmatig aandacht besteedt aan de wijze waarop de rechterlijk ambtenaar zijn taak vervult door middel van het houden van functioneringsgesprekken. De rechtspositionele bevoegdheden in de artikelen 44b en 44c Wrra sluiten aan bij deze bevoegdheden.

Niettemin geldt voor het voeren een integriteitsbeleid dat een zekere mate van uniformiteit binnen de gerechten wenselijk is. In geval van de rechtbanken en gerechtshoven vervult de Raad voor de rechtspraak een centrale rol bij de bevordering van een uniform integriteitsbeleid. Deze rol houdt onder meer verband met de taak die de Raad op grond van artikel 91 Wet RO heeft op het terrein van de ondersteuning van de bedrijfsvoering bij de gerechten en het toezicht op die bedrijfsvoering). Hieronder vallen blijkens het tweede lid van artikel 91 Wet RO ook personeelsaangelegenheden. Op grond van artikel 23 van de Wet RO is het bestuur van de gerechten belast met de zorg voor personeelsaangelegenheden van de rechterlijke ambtenaren werkzaam bij de gerechten. De rol van de Raad ten aanzien van de personeelsaangelegenheden voor rechterlijke ambtenaren werkzaam bij de gerechten is dus ondersteunend van aard. Met het oog op de gewenste uniformiteit ligt het voor de hand dat de Raad een coördinerende en faciliterende rol vervult bij het vaststellen van de integriteitscode. Desgewenst kan de Raad hierbij gebruik maken van de op grond van artikel 23a Wet RO aan de Raad toebedeelde bevoegdheid de besturen op te dragen taken gezamenlijk uit te voeren. De verwachting is evenwel dat dit niet nodig zal zijn, nu in de praktijk al gewerkt wordt met leidraden en codes die (mede) gaan over de integriteit van de rechterlijk ambtenaar: de gedragscode Rechtspraak (van 1 mei 2010), de NVvR-rechterscode en de Leidraad onpartijdigheid en nevenfuncties in de rechtspraak.[39, 40] Ook voor het openbaar ministerie geldt uiteraard dat een uniformiteit in het gevoerde integriteitsbeleid van belang is. Zoals toegelicht in het algemene deel van deze toelichting wordt er in de parketten in feite al gewerkt met een uniform integriteitskader. Mocht de uniformiteit niettemin op een zeker moment toch te wensen overlaten, dan bieden de aan het College van procureurs-generaal in de Wet RO toebedeelde bevoegdheden (waaronder de bevoegdheid genoemd in artikel 139a Wet RO) voldoende instrumenten om de gewenste uniformiteit in het integriteitsbeleid te bereiken.

Aan de in onderdeel d, bedoelde jaarlijks verantwoording kan worden voldaan via de gebruikelijke jaarverslagen van de rechtspraak, de Hoge Raad en het openbaar ministerie.
De nieuwe regeling wordt opgenomen in de Wrra, als onderdeel van bepalingen die zich richten op het waarborgen en bevorderen van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechterlijke ambtenaren. Het wordt om die reden geplaatst direct na bepalingen over het melden van nevenbetrekkingen, het opnemen van gegevens over nevenbetrekkingen in een register en het openbaar maken van gegevens uit dat register. Op grond van artikel 4 van de Beroepswet respectievelijk artikel 5 van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie geldt het bepaalde in artikel 44b ook voor de rechterlijke ambtenaren werkzaam bij het CBb en de CRvB. Vanuit de in artikel 91 Wet RO beschreven taken houdt de Raad voor de rechtspraak ook toezicht op de uitvoering van het integriteitsbeleid door rechtbanken, gerechtshoven, CBb en CRvB.

---

[39] https://nvvr.org/uploads/documenten/nvvr-rechterscode.pdf.
[40] https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Leidraad-onpartijdigheid-en-nevenfuncties-in-de-rechtspraak-januari-2014.pdf.

Artikel 44c Wrra

Met het voorgestelde nieuwe artikel 44c Wrra worden regels gesteld over het bezit van en handelen in financiële belangen door rechterlijke ambtenaren. Het doel van deze regeling is het tegengaan van het risico van financiële belangenverstrengeling en het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie door rechterlijke ambtenaren. Daartoe worden in het eerste lid van artikel 44c verplichtingen en beperkingen ingevoerd voor rechterlijke ambtenaren. Voor hen geldt een algemeen verbod om financiële belangen te bezitten en daarin te handelen, als daardoor de goede ambtsvervulling of de handhaving van de onpartijdigheid en onafhankelijkheid niet in redelijkheid verzekerd zou zijn. Daarnaast wordt aan de functionele autoriteit de opdracht gegeven om de rechterlijke ambtenaren aan te wijzen die werkzaamheden verrichten waaraan de voornoemde risico's in het bijzonder kleven. Ook moet de functionele autoriteit de financiële belangen aanwijzen die de aangewezen rechterlijke ambtenaren niet mogen bezitten of verwerven. Tot slot moet de functionele autoriteit zorgdragen voor de registratie van meldingen door rechterlijke ambtenaren van het bezit van en transacties in bepaalde financiële belangen. Als een rechterlijk ambtenaar door de functionele autoriteit op grond van het tweede lid is aangewezen, is betrokkene in beginsel verplicht om financiële belangen en transacties in effecten te melden en daarover desgevraagd nadere informatie te geven aan de functionele autoriteit (derde lid).

Zoals in de toelichting bij artikel 44b Wet RO is aangegeven, sluit de toekenning van de rechtspositionele bevoegdheden aan de functionele autoriteit aan bij andere, reeds aan de functionele autoriteit toebedeelde, rechtspositionele bevoegdheden in de Wrra en het daarop gebaseerde Brra. Niettemin geldt ook voor deze regeling dat een zekere uniformiteit binnen de gerechten wenselijk is. Met het oog op deze gewenste uniformiteit ligt een coördinerende en faciliterende rol van de Raad voor de rechtspraak ook bij de financiële belangen regeling voor de hand.

Artikel 44c wordt opgenomen in hetzelfde hoofdstuk van de Wrra waarin onder meer bepalingen zijn opgenomen over (het melden van) nevenbetrekkingen van rechterlijke ambtenaren. Het ligt voor de hand om bepalingen die verband houden met het waarborgen van de integriteit van rechterlijke ambtenaren zoveel mogelijk op één plaats in de Wrra op te nemen. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting al is opgemerkt, is de formulering van artikel 44c Wrra ontleend aan de vergelijkbare regeling in de artikelen 5 en 8 van de Ambtenarenwet 2017. Mede gelet op de inbreuken die met het bepaalde in artikel 44c Wrra worden gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van rechterlijke ambtenaren, zijn de daarin opgenomen maatregelen geclausuleerd van aard. Zij gaan niet verder dan nodig is voor het bereiken van het doel van de regeling, namelijk het waarborgen van de (financiële) integriteit van de rechterlijke organisatie en de daarbinnen werkzame personen, alsmede het voorkomen van misbruik van in het kader van de ambtsvervulling verkregen informatie. De meldplicht van artikel 44c Wrra beperkt zich daarom tot die rechterlijke ambtenaren waarvan door de functionele autoriteit is vastgesteld dat deze werkzaamheden verrichten waaraan in het bijzonder het risico kleeft van financiële belangenverstrengeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie. Deze aanwijzing kan betrekking hebben op individuele rechterlijke ambtenaren, of een duidelijk afgebakende, vooraf kenbare groep van rechterlijke ambtenaren. Daarbij valt te denken aan het aanwijzen van alle rechterlijke ambtenaren die werkzaam zijn in een team dat zich bezig houdt met zaken waarbij naar hun aard koersgevoelige informatie een rol kan spelen, of aan bepaalde leden van het openbaar ministerie, met name werkzaam bij

het functioneel parket, die betrokken zijn bij zaken waarin zij kennis kunnen nemen van bijvoorbeeld potentieel koersgevoelige informatie. Het is aan de functionele autoriteit om hierin telkens een beoordeling te maken.

Het begrip «financieel belang» is zeer divers van aard. Het kan bijvoorbeeld gaan om het bezit van effecten, vorderingsrechten, onroerend goed, bouwgrond of om financiële deelnemingen in ondernemingen. Ook negatieve financiële belangen, zoals schulden uit hypothecaire vorderingen, kunnen in verband met mogelijke belangenverstrengeling relevant zijn. Gelet op de variëteit van financiële belangen en de variëteit van taken en zaken waarmee rechterlijke ambtenaren kunnen worden belast, kan niet eenduidig worden aangegeven welke financiële belangen wel en welke niet toelaatbaar zijn in relatie tot de ambtsvervulling. Of een bepaald financieel belang daadwerkelijk risico's met zich brengt, is afhankelijk van verschillende factoren, waaronder het organisatieonderdeel waar de rechterlijk ambtenaar werkzaam is, de soort zaken waarbij de rechterlijk ambtenaar betrokken kan zijn, alsmede het concrete financiële belang. Dit dient daarom in de praktijk door de functionele autoriteit te worden beoordeeld. Een en ander neemt niet weg dat het primair de eigen verantwoordelijkheid van de rechterlijk ambtenaar is om te voorkomen dat een situatie ontstaat waarin (de schijn van) belangenverstrengeling aan de orde is. Integriteitsrisico's kunnen ook ontstaan indien rechterlijke ambtenaren in de uitoefening van het ambt kunnen beschikken over kennis die zij in de privésfeer zouden kunnen aanwenden om er persoonlijk voordeel mee te behalen. Er moet op kunnen worden vertrouwd dat deze informatie in goede handen is en niet voor andere doeleinden dan de ambtsvervulling wordt gebruikt. Alleen al het bestaan van de mogelijkheid van oneigenlijk gebruik van informatie kan een beeld oproepen dat zich niet verhoudt met een zorgvuldig opererende en integere rechterlijke organisatie. Dit risico doet zich vooral voor bij rechterlijke ambtenaren die te maken krijgen met zaken waarbij over koersgevoelige informatie kan worden beschikt ten behoeve van privébeleggingen.

Na een melding op grond van artikel 44c, derde lid, Wrra kan in het concrete geval vervolgens door de functionele autoriteit worden bezien of er maatregelen nodig zijn om de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan. De casusposities die zich op dit punt in de praktijk kunnen voordoen zijn zo divers, dat op voorhand niet kan worden aangegeven of en zo ja welke maatregelen geïndiceerd zijn. Dit zal door de functionele autoriteit, zoveel mogelijk in overleg met de betrokken rechterlijk ambtenaar, van geval tot geval moeten worden bezien, waarbij telkens als uitgangspunt heeft te gelden het bewaken van (het vertrouwen in) de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van het optreden en het voorkomen van (de schijn van) belangenverstrengeling. Een en ander kan bijvoorbeeld leiden tot afspraken over het afzien van betrokkenheid in een concrete zaak of aanpassing van het takenpakket. Niet uitgesloten kan worden dat in bepaalde gevallen de betrokken rechterlijk ambtenaar verzocht wordt om bepaalde financiële belangen af te stoten. Het enkele feit dat een melding is verricht, verplicht de functionele autoriteit er op zichzelf nog niet toe om alle zaken die de betrokken rechterlijk ambtenaar mogelijk in behandeling heeft gehad, nog altijd heeft of in behandeling krijgt, te traceren en te toetsen op een mogelijke belangenverstrengeling. Dit zou alleen aan de orde zijn als daartoe aanleiding is, bijvoorbeeld als de functionele autoriteit het risico op een mogelijke financiële belangenverstrengeling, mede gegeven de aard van het desbetreffende financiële belang en de bijzondere functie die de rechterlijk ambtenaar heeft in de organisatie, zodanig hoog inschat dat (de schijn van) belangenverstrengeling niet voorkomen kan worden. Zoals gezegd, staat voorop dat de

rechterlijk ambtenaar primair zelf heeft te waken voor zijn onpartijdigheid. Evenmin kan op voorhand worden uitgesloten dat een melding (of het achteraf gezien ten onrechte nalaten van een melding) voorwerp wordt van nader onderzoek door de functionele autoriteit.

Op grond van het voorgestelde artikel 44c, tweede lid, Wrra, moet de functionele autoriteit een registratie voeren van gedane meldingen. Op de verwerking van deze gegevens zijn de gebruikelijke bepalingen bij en krachtens de (Uitvoeringswet) Algemene verordening gegevensbescherming van toepassing. Anders dan bijvoorbeeld het register voor nevenbetrekkingen, geregeld in artikel 44a Wrra, is de in artikel 44c, tweede lid, bedoelde registratie niet voor een ieder toegankelijk. De daarin opgenomen informatie is uitsluitend toegankelijk voor de functionele autoriteit, ter uitoefening van diens in artikel 44c Wrra beschreven taken, en de betrokken rechterlijk ambtenaar. Zie over de bewaartermijn van de gegevens en overige aspecten van gegevensverwerking ook paragraaf 9 van het algemeen deel van deze toelichting. Het is denkbaar dat de meldingen of nadien gebleken omstandigheden vragen oproepen die slechts beantwoord kunnen worden door het ontvangen van nadere informatie. Om deze reden wordt in het derde lid bepaald dat de functionele autoriteit van de meldingsplichtige rechterlijk ambtenaar kan verlangen dat deze informatie verschaft. Dit kan onder meer informatie betreffen van de bank of effectenbemiddelaar van de betrokken rechterlijk ambtenaar.

Artikelen III en IV (Beroepswet en Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie)

De wijzigingen van artikel 4, eerste lid, onderdeel g, van de Beroepswet en artikel 5, eerste lid, onderdeel g, van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie betreffen technische aanpassingen die nodig zijn als gevolg van de wijziging van artikel 44 Wrra.

Artikel V (Wet op de Raad van State)

Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting al is aangegeven, strekt het nieuwe verbod op het combineren van het rechterschap met het zijn van parlementariër zich ook uit tot de personen die rechtsprekende taken uitoefenen in de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Hiertoe worden de artikelen 5, 8 en 10 van de Wet op de Raad van State gewijzigd. Met onderdeel A van artikel V wordt aan artikel 5 van de Wet op de Raad van State een nieuw lid toegevoegd, waarmee de in artikel 44, tweede lid (nieuw), Wrra opgenomen verbodsbepaling van overeenkomstige toepassing wordt op de leden van de Raad van State die zijn benoemd in de Afdeling bestuursrechtspraak. Deze bepaling hoeft zich niet uit te strekken tot de vicepresident van de Raad van State, nu uitsluitend leden in de Afdeling bestuursrechtspraak kunnen worden benoemd (zie artikel 2, derde lid). Als gevolg van de voorgestelde wijziging van de schakelbepalingen in de artikelen 8 en 10 (onderdeel B van artikel V) strekt de verbodsbepaling zich ook uit tot de staatsraden en de staatsraden in buitengewone dienst die in de Afdeling bestuursrechtspraak zijn benoemd.

Artikel VI (Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement)

Onderdeel A

Met de in artikel II, onderdeel A, voorgestelde wijziging van artikel 44 Wrra wordt al bereikt dat de plaatsvervangend procureur-generaal bij de Hoge Raad niet tevens lid van de Staten-Generaal of van het Europees Parlement kan zijn. Het huidige onderdeel b van artikel 1, eerste lid, Wise is daardoor overbodig en kan komen te vervallen.

Onderdeel B

Op grond van artikel 2, eerste lid, onderdeel e, Wise kan een in Nederland gekozen lid van het Europees Parlement niet tevens lid van de Hoge Raad of procureur-generaal, plaatsvervangend procureur-generaal of advocaat-generaal bij de Hoge Raad zijn. Met de in artikel II, onderdeel A, voorgestelde wijziging van artikel 44 Wrra wordt al bereikt dat deze functies bij de Hoge Raad en het parket bij de Hoge Raad niet kunnen worden gecombineerd met het lidmaatschap van de Staten-Generaal of het Europees Parlement. Het huidige onderdeel e van artikel 2, eerste lid, Wise is daardoor overbodig en kan komen te vervallen. Onderdeel c van dat artikellid kan niet vervallen omdat het daarin opgenomen verbod tot het combineren van lidmaatschap van het Europees Parlement met het zijn van lid van de Raad van State zich uitstrekt tot alle leden van de Raad van State, ongeacht of deze zijn benoemd in de Afdeling advisering of in de Afdeling bestuursrechtspraak. Het nieuw in te voeren verbod ziet, voor zover het betreft de leden van de Raad van State, evenwel alleen op de met rechtspraak belaste leden.

Artikel VII (Overgangsrecht)

Deze bepaling betreft overgangsrecht in het kader van de invoering van de nieuwe incompatibiliteit van rechterschap en lidmaatschap van de Staten-Generaal en het Europees Parlement. Deze bepaling beoogt te bereiken dat de met dit wetsvoorstel in te voeren nieuwe incompatibiliteiten niet van toepassing zijn op personen die op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zowel rechter als lid zijn van een van deze parlementen. De overgangsregeling maakt het mogelijk dat een bestaande zittingsduur van de Eerste Kamer of Tweede Kamer of van het Europees Parlement wordt afgerond zonder dat een van beide functies hoeft te worden opgegeven. Zodra zich een nieuwe zittingsduur van een parlement aandient na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, zal betrokkene wel een keuze moeten maken. Een en ander leidt tot een in de tijd beperkte uitfasering met zo min mogelijk nadelige gevolgen voor betrokkenen. De overgangsregeling ziet alleen op de met deze wet nieuw in te voeren incompatibiliteiten. Reeds vóór inwerkingtreding bestaande incompatibiliteiten vallen niet onder de reikwijdte van deze bepaling. Voor wat betreft de formulering van deze bepaling is zoveel mogelijk aangesloten bij de formulering van artikel 9, eerste lid, Wise.

Artikel VIII (Inwerkingtredingsbepaling)

Artikel IX bevat een standaard inwerkingtredingsbepaling, waardoor bij de inwerkingtreding van onderdelen van dit wetsvoorstel rekening kan worden gehouden met de vraag of uitvoeringspraktijk gereed is.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind