



Aan de Minister voor Rechtsbescherming

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
Bestuursrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Nader rapport Wijziging Wet RO en enige andere wetten in het belang van integere, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak

Datum
7 oktober 2022

Ons kenmerk
4248336

1. Aanleiding

In juli 2022 is advies gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, de Wet op de Raad van State en enige andere wetten in het belang van integere, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak. De Afdeling heeft op 31 augustus 2022 advies (met dictum B) uitgebracht. In deze nota wordt u geïnformeerd over de inhoud van het advies en over de reactie daarop (het Nader rapport). Het wetsvoorstel en memorie van toelichting zijn aangepast naar aanleiding van het advies van de Afdeling.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd:

- In te stemmen met het Nader rapport, de aangepaste memorie van toelichting en het (slechts redactioneel) aangepaste wetsvoorstel;
- De stukken te ondertekenen in verband met aanbieding aan de Tweede Kamer.

3. Kernpunten

De Afdeling advisering heeft een dictum B gegeven. Het Nader rapport en het wetsvoorstel hoeven daarom niet nogmaals aan de Ministerraad te worden voorgelegd, maar kunnen na uw akkoord en het akkoord van MBZK rechtstreeks bij de Tweede Kamer worden ingediend.

Het wetsvoorstel heeft als doel de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechterlijke organisatie en de daarbinnen werkzame rechterlijke ambtenaren op enkele onderwerpen verder te versterken. De onderwerpen zijn:

1. Een verbod op het gelijktijdig bekleden van het ambt van rechter en het lidmaatschap van de Tweede Kamer, Eerste Kamer of het Europees Parlement (opvolging GRECO aanbeveling);

2. Een voor rechterlijke ambtenaren geldend (beperkt) verbod bepaalde financiële belangen te hebben, een meldplicht en plicht tot registratie van financiële belangen;
3. De wettelijke opdracht aan de functionele autoriteit van rechterlijk ambtenaren tot het voeren van een integriteitsbeleid.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
Bestuursrecht

Datum
7 oktober 2022

Ons kenmerk
4248336

De opmerkingen van de Afdeling advisering zijn beperkt van aard en hebben alleen betrekking op het eerste onderwerp, het verbod op de functiecombinatie rechter – lidmaatschap van beide Kamers of het Europees Parlement.

Omdat ook de Wet op de Raad van State en de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement worden gewijzigd, wordt dit wetsvoorstel medeondertekend door MBZK. Het Nader rapport, het aangepaste wetsvoorstel en de aangepaste memorie van toelichting wordt door ambtelijk BZK tegelijkertijd voorgelegd aan MBZK.

4. Toelichting

Toelichting op het Nader rapport

Hieronder wordt per onderdeel ingegaan op het advies van de Afdeling. De adviesopmerking is daarbij schuingedrukt. Vervolgens wordt weergegeven wat in het Nader rapport is opgenomen en hoe dit advies waar nodig is verwerkt in de memorie van toelichting.

- *Regeling in de wet of in de Grondwet?*

Met een verwijzing naar de in de Grondwet geboden mogelijkheid om in de wet aanvullende onverenigbaarheden op te nemen, wordt thans voorgesteld de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren te wijzigen. Daarmee wordt voorzien in een wettelijk verbod op het combineren van het rechterschap met het lidmaatschap van de Eerste Kamer, de Tweede Kamer en het Europees Parlement.

In het licht van het principiële karakter van deze verbodsbepaling alsmede de brede steun voor een dergelijk verbod rijst de vraag of is overwogen de betreffende incompatibiliteiten een plaats te geven in de Grondwet. De toelichting geeft daar geen inzicht in. De keuze om dat niet of in elk geval niet op dit moment voor te stellen, is echter begrijpelijk. De Grondwet laat ook toe dat dit bij formele wet geschiedt. Dat neemt niet weg dat met de veranderende opvattingen over onverenigbaarheid van functies en de al eerder tot stand gekomen wetswijzigingen inmiddels wel de vraag rijst of niet opnieuw moet worden gezien welke incompatibiliteiten in de Grondwet zelf moeten worden geregeld en welke ter regeling aan de gewone wetgever kunnen worden overgelaten. De toelichting gaat daar niet op in.

In het Nader Rapport is verduidelijkt dat de grondwetgever er uitdrukkelijk niet voor gekozen heeft om alle met rechtspraak belaste personen uit te sluiten van het lidmaatschap van de Staten-Generaal. In plaats daarvan is ervoor gekozen artikel 57 van de Grondwet beperkt te houden tot bepaalde ambten die zich vanwege een specifieke taak niet verdragen met het lidmaatschap van de Staten-Generaal, en aan de gewone wetgever de ruimte te laten om naast de grondwettelijke incompatibiliteiten aanvullende incompatibiliteiten te bepalen. Verder is gewezen op het feit 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. De toelichting is op dit punt aangevuld.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
Bestuursrecht

Datum
7 oktober 2022

Ons kenmerk
4248336

- *Provinciale staten en gemeenteraden*

De Afdeling merkt op dat de toelichting op [...] nog kan worden verbeterd. Zij gaat op dit moment nog niet in op de vraag hoe de gemaakte keuze [het voorstel geen betrekking te laten hebben op het lidmaatschap van Provinciale Staten en gemeenteraden] zich verhoudt tot de eveneens in de toelichting aangedragen gedachte dat een rol van volksvertegenwoordiger schade kan toebrengen aan het beeld van de onpartijdige rechter. Dit geldt immers niet alleen voor een combinatie van het rechterschap met het lidmaatschap van Tweede en Eerste Kamer maar ook met dat van Provinciale Staten en gemeenteraden. In de toelichting zou, in aanvulling op de reeds aanwezige motivering, nog nader in moeten worden gegaan op de vraag hoe dit argument in het licht van de aan beperking van het passieve kiesrecht te stellen eisen, is afgewogen. De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het voorgaande aan te vullen.

In het Nader rapport en de memorie van toelichting is verder verduidelijkt dat inderdaad niet uitgesloten is dat ook de functiecombinatie van het rechterschap met het lidmaatschap van de provinciale staten of gemeenteraad vragen kan oproepen die verband houden met de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter. Dit betekent echter nog niet dat een algeheel wettelijk verbod van deze functiecombinatie, in het licht van de beperking van het passieve kiesrecht, gerechtvaardigd zou zijn. Er zijn meer situaties denkbaar die vragen op kunnen roepen die verband houden met de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechter, en niet voor elk van die situaties is een specifieke wettelijke voorziening getroffen. Omdat het om de inperking van een grondrecht gaat, moet een dergelijk wettelijk verbod, zoals de Afdeling ook opmerkt, proportioneel zijn ten opzichte van het beoogde doel. Deze proportionaliteitstoets pakt voor het lidmaatschap van de provinciale staten of gemeenteraad anders uit dan voor het lidmaatschap van de Staten-Generaal. Indien nodig kan in voorkomende gevallen een beroep worden gedaan op de instrumenten van verschoning en wraking.

- *Europees Parlement*

De Afdeling merkt op dat de genoemde bronnen hoofdzakelijk betrekking hebben op het verbod op het combineren van het rechterschap met de functies van Eerste of Tweede Kamerlid en slechts beperkt op het lidmaatschap van het Europees Parlement. Uit de toelichting wordt niet duidelijk in hoeverre deze bronnen ook relevant zijn voor het verbod voor zover dat specifiek betrekking heeft op het Europees Parlement. Daarbij komt dat de toelichting niet ingaat op de Europese regeling waarin de incompatibiliteiten van het lidmaatschap van het Europees Parlement grotendeels zijn geregeld. Weliswaar bepaalt deze regeling dat, naast de reeds daarin geregelde incompatibiliteiten, iedere lidstaat onder voorwaarden de incompatibiliteiten in haar nationale wetgeving kan uitbreiden maar de toelichting gaat niet in op de vraag hoe het voorgestelde verbod zich tot die regeling verhoudt en in hoeverre het voorstel voldoet aan de door de Europese regeling gestelde voorwaarden. De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het voorgaande aan te vullen.

In de memorie van toelichting is de keuze om de incompatibiliteitenregeling ook uit te laten strekken tot het lidmaatschap van het Europees Parlement aangevuld. Hierbij is niet alleen nader ingegaan op de vraag in hoeverre genoemde bronnen ook betrekking hebben op het lidmaatschap van het Europees Parlement, maar ook op de terecht door de Afdeling genoemde Europese regeling inzake de incompatibiliteiten van het lidmaatschap van het Europees Parlement (de Akte betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement). Verder is nader toegelicht dat de wetgever bij de totstandkoming van de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement heeft 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. De keuze in dit wetsvoorstel de incompatibiliteitenregeling ook uit te laten strekken tot het lidmaatschap van het Europees Parlement sluit hierbij aan.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Staats- en Bestuursrecht

Datum
7 oktober 2022

Ons kenmerk
4248336

Politieke context

- De VVD-fractie van de TK heeft op 10 maart 2022 (tijdens een commissiedebat van de vaste commissie van Binnenlandse Zaken (TK) aandacht gevraagd voor dit wetsvoorstel. Gevraagd werd om spoedige indiening bij de Tweede Kamer (28 844, nr. 237, p. 6).
- Op 1 december 2021 zijn Kamervragen gesteld door Kamerlid Van Nispen (SP) over (ongewenste) dubbelfuncties van rechters, waar ook dit (aangekondigde) wetsvoorstel aan de orde kwam (Aanhangsel, vergaderjaar 2021–2022–1271).
- Verder heeft de SP-fractie bij de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel 36006 (Herpositionering in rechtspositie voor individuele rechterlijke ambtenaren) eveneens aandacht gevraagd voor dit (aangekondigde) wetsvoorstel. De SP wees hierbij op een eerder aangenomen motie van het lid Van Nispen (SP) waarin de regering verzocht wordt te onderzoeken of het mogelijk is om de registratie van nevenfuncties van rechters uit te breiden met hun financiële belangen en de (neven)functies van hun partners. De financiële belangen zijn in dit wetsvoorstel meegenomen. Het onderzoek naar de (neven)functies van de partners van rechters is nog gaande.

Financiële overwegingen

Het wetsvoorstel heeft geen financiële gevolgen.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing, alles uit de nota wordt openbaar. De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.