

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 30 maart 2023

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties die in het verslag aan het woord zijn. De leden van de VVD-fractie geven aan het doel van het wetsvoorstel te onderschrijven en in het bijzonder verheugd te zijn over het onderdeel van het wetsvoorstel waarin een verbod wordt geregeld op het gelijktijdig uitoefenen van het ambt van rechter met het lidmaatschap van de Eerste Kamer, Tweede Kamer of het Europees parlement. De leden van de D66-fractie ondersteunen de inspanningen van de regering om de integriteit en de onafhankelijkheid van rechters en andere rechterlijke ambtenaren met dit wetsvoorstel verder te waarborgen. De leden van de CDA-fractie zijn het met de regering eens dat de in het wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen een verbindende factor zijn in het waarborgen van onafhankelijkheid en integriteit van rechters en andere rechterlijke ambtenaren. De leden van de SP-fractie verwelkomen het voorstel ter verdere borging van de integriteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke ambtenaren. Deze leden constateren dat de onderdelen van deze wet in het verleden al meermaals door deze leden zijn betoogd. Zij zien dit voorstel dan ook als een bevestiging van hun analyse. Alle leden van de fracties die in het verslag aan het woord zijn hebben vragen en opmerkingen over verschillende onderdelen van het wetsvoorstel. In het onderstaande worden de in het verslag gestelde vragen, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, beantwoord. De vragen zijn cursief weergegeven.

De leden van de D66-fractie lezen op pagina drie van de memorie van toelichting dat wordt verwezen naar de Kamerbrief van 17 september 2019.¹ In deze Kamerbrief wordt toegelicht dat grootschalige wijzigingen in de organisatie van de rechtspraak niet aan de orde zijn, maar dat er ruimte moet zijn voor eventuele kleine aanpassingen. In dit verband wordt in de Kamerbrief gewezen op een wetsvoorstel dat destijds in voorbereiding was ten aanzien van de procedure van benoemingen van de leden van de Raad voor de rechtspraak en over gesprekken die binnen de rechtspraak gevoerd werden over mogelijke verbeteringen van de procedure van benoemingen van de gerechtsbestuurders. De leden van de D66-fractie constateren dat beide elementen nog deel uitmaken van de procedure, en vragen de regering om toe te lichten waarom deze wijziging niet is meegenomen in dit wetsvoorstel. Ook de leden van de SP-fractie stellen vragen over de benoeming van bestuurders in de rechtspraak. In het bijzonder vragen zij of de onafhankelijke (her)benoeming van bestuurders beter kan worden geborgd door dit in de wet vast te leggen.

Het kabinet heeft, zoals in een motie van de leden Groothuizen (D66) en Van Nispen (SP) is verzocht, voorlichting aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd over de benoemingsprocedures van de leden van de Raad voor de rechtspraak en van de gerechtsbestuurders.² Dit heeft geresulteerd in een voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State op 23 september 2020 en reactie op deze voorlichting van de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming per Kamerbrief van 12 maart 2021.³ Kortgezegd komt de voorlichting er op neer dat de Afdeling advisering de rol die de Minister heeft bij de procedures van (her)benoeming, schorsing en ontslag van leden van de Raad voor de rechtspraak en het gerechtsbestuur naar de opvatting van de Afdeling advisering niet aangepast hoeft te worden. Bij de wijziging van de Wet RO in 2002 is goed nagedacht over de verschillende constitutionele uitgangspunten die van belang zijn en is daartussen een evenwicht gevonden. De Raad voor de rechtspraak heeft een belangrijke functie bij de bedrijfsvoering van en de besteding van publieke middelen voor de rechtspraak. Voor deze specifieke terreinen moet de Minister uiteindelijk verantwoordelijkheid kunnen dragen. Daarom is het van groot belang dat de Minister vertrouwen heeft in de personen die lid zijn van de Raad voor de rechtspraak. Een beperking van de rol van de Minister bij de benoeming van leden van de Raad voor de rechtspraak, kan afbreuk doen aan de vervulling van de ministeriële verantwoordelijkheid. Uw Kamer is in de voormelde brief van 12 maart 2021 geïnformeerd over het feit dat naar aanleiding van deze voorlichting geen verdere uitvoering zal worden gegeven aan het eerdere, in de Kamerbrief van 17 september 2019 gemelde, voornemen om met een wetsvoorstel inzake enkele aanpassingen in de benoemingsprocedure van de leden van de Raad voor de rechtspraak te komen. Zoals ook in de Kamerbrief van 12 maart 2021 gemeld, betekende dit niet dat het zoeken naar mogelijke verbeteringen van de benoemingsprocedures van bestuurders in de rechtspraak stil is komen te liggen. De Raad voor de rechtspraak heeft, na gesprekken in alle geledingen van de rechtspraak, aanpassingen doorgevoerd in de procedure voor de benoemingen van de leden van de gerechtsbesturen. In 2021 en 2022 is met deze procedure ervaring opgedaan ter vervulling van de 27 vacatures op bestuursniveau. De nieuwe werkwijze wordt door de rechtspraak geëvalueerd. Ook vindt er binnen de rechtspraak een interne dialoog plaats over de procedure voor (her)benoeming van leden

¹ Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 537.

² Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VI, nr. 62.

³ Kamerstukken II 2020/21, 29 279, nr. 641.

van de Raad voor de rechtspraak. De verwachting is dat de evaluatie en dialoog spoedig zijn afgerond. Na de afronding van deze evaluatie en dialoog zal ik, mede in het licht van de voorlichting van de Raad van State, bezien welke vervolgstappen en eventuele maatregelen passend zijn.

Verder vragen de leden van de D66-fractie aandacht voor de rol van de Minister bij de benoeming van de leden van de Raad voor de rechtspraak. Voornoemde leden menen dat het de onafhankelijke positie van de rechtspraak zou versterken indien de bevoegdheid tot benoeming van de Raad voor de rechtspraak niet langer bij de Minister belegd is. Een rol voor de Minister, de uitvoerende macht, in de benoemingsprocedure van de rechterlijke macht kan naar het oordeel van de leden van de D66-fractie tot ongewenste spanningen leiden tussen de twee, en vragen de regering hierop te reflecteren.

De leden van de Raad voor de rechtspraak worden, zoals de leden van de D66-fractie eerder terecht opmerkten, niet door de Minister benoemd, maar door de regering, op voordracht van de Minister. Bij rechters is dit niet anders. Wel heb ik als Minister bij de benoeming van de leden van de Raad voor de rechtspraak daarnaast ook enkele beperkte en wettelijk ingekaderde bevoegdheden, zoals de bevoegdheid in overeenstemming met de Raad voor de rechtspraak een lijst vast te stellen van maximaal zes personen die voor de vervulling van een vacature bij de Raad voor de rechtspraak in aanmerking lijken te komen (artikel 85, eerste lid, Wet op de rechterlijke organisatie – hierna: Wet RO). Zoals ook benoemd in voornoemde voorlichting van de Raad van State zijn voor een beoordeling van de bevoegdheden van de Minister bij de benoeming van leden van de Raad voor de rechtspraak, de onafhankelijkheid van de rechtspraak, de ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister voor het functioneren van de rechterlijke organisatie als geheel en het budgetrecht van het parlement van belang. De onafhankelijkheid van de rechtspraak zoals gewaarborgd in de Grondwet, het EVRM en het Handvest, alsmede internationale en Europese normen en ontwikkelingen in de rechtspraak, verzetten zich niet tegen betrokkenheid van de Minister bij de (her)benoeming, schorsing en het ontslag van leden van de Raad voor de rechtspraak. Gelet op de taken en bevoegdheden van de Raad voor de rechtspraak op het terrein van bedrijfsvoering en de besteding van publieke middelen, waarvoor de Minister verantwoordelijkheid moet kunnen afleggen aan het parlement, zijn wettelijk begrensde ministeriële bevoegdheden en uit een oogpunt van «checks and balances» passend en noodzakelijk.

De leden van de D66-fractie vragen aandacht voor de rechtspositie van het niet-rechterlijk lid van de Raad voor de rechtspraak. Meer in het bijzonder vragen zij zich af of de bevoegdheid van de Minister om het niet-rechterlijk lid van de Raad voor de rechtspraak disciplinair te straffen, schorsen of te ontslaan de onafhankelijke positie van de Raad voor de rechtspraak onder druk zet. De leden vragen of de regering kan reflecteren op de wenselijkheid in het kader van machtscheiding dat de bevoegdheid tot disciplinair straffen, schorsen en ontslaan neer is gelegd bij de uitvoerende macht.

Een niet-rechterlijk lid van de Raad voor de rechtspraak is een door of vanwege het rijk aangestelde ambtenaar. Voor deze leden geldt rechtspositioneel bezien hetgeen bij of krachtens de wet voor rijksambtenaren is geregeld (onder andere de Ambtenarenwet 2017). In aanvulling hierop zijn er in de Wet RO voor (onder andere) de niet-rechterlijke leden van de Raad enkele rechtspositionele bepalingen opgenomen, waaronder de bepaling dat een niet-rechterlijk lid van de Raad voor de rechtspraak bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister disciplinair wordt gestraft,

geschorst en ontslagen. Deze, van de Ambtenarenwet 2017 afwijkende regeling, zorgt ervoor dat eventuele rechtspositionele maatregelen jegens niet-rechterlijke leden van de Raad voor de rechtspraak met de nodige waarborgen zijn omkleed. In aanvulling hierop zij vermeld dat de scheiding van de staatsmachten niet vereist dat deze volstrekt autonoom van elkaar functioneren. De verantwoordelijkheid van de Minister voor het functioneren van de rechterlijke organisatie als geheel brengt onder andere met zich dat hij controle moet kunnen uitoefenen op de bedrijfsvoering en de besteding van publieke middelen door de rechtspraak. Daartoe geeft de Wet RO de Minister een aantal bevoegdheden die zien op de taakuitoefening van de Raad voor de rechtspraak. Met de toevoeging van niet-rechterlijke leden aan de Raad voor de rechtspraak wordt mogelijk gemaakt dat de benodigde (financieel-economische) deskundigheid van buitenaf aangetrokken kan worden. Dit is in het bijzonder van belang gezien de primair financiële en beheersmatige verantwoordelijkheden en taken van de Raad voor de rechtspraak.

Verder achten de leden van de D66-fractie het wenselijk dat er binnen de Raad voor de rechtspraak altijd een meerderheid van rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast bestaat. In de huidige bepalingen van de Wet RO bestaat er bij een omvang van vier leden geen meerderheid van rechters. De voornoemde leden vragen of de regering van mening is dat een meerderheid van rechters in de Raad voor de rechtspraak gewenst is. Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom is er niet voor gekozen dit in onderhavig wetsvoorstel mee te nemen?

Het zwaartepunt van de rol en taken van de Raad voor de rechtspraak ligt primair op de beheersmatige en financiële aspecten van de rechtspraak. Het is om die reden gewenst dat de benodigde deskundigheid op dat vlak binnen de gelederen van de Raad voor de rechtspraak in voldoende mate aanwezig is. De benodigde deskundigheid is immers niet altijd vanzelfsprekend binnen de gelederen van de rechterlijke macht te vinden. Daarnaast vormt relevante ervaring en deskundigheid van buiten de rechterlijke organisatie een waardevolle aanvulling ten behoeve van de taakuitoefening van de Raad voor de rechtspraak. Om die reden heeft de wetgever gekozen voor een samenstelling van de Raad voor de rechtspraak met een evenwichtige verdeling van rechterlijke en niet-rechterlijke leden. Dit betekent dat bij een samenstelling van vier leden, de Raad voor de rechtspraak bestaat uit twee rechterlijke en twee niet-rechterlijke leden. Voorts bepaalt artikel 84 vijfde lid, Wet RO dat de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak een rechterlijk lid is, en dat in geval de stemmen staken de stem van de voorzitter de doorslag geeft (artikel 87, derde lid Wet RO). Hiermee is gewaarborgd dat de rechterlijke component, ook als de Raad voor de rechtspraak bestaat uit twee rechterlijke en twee niet-rechterlijke leden, altijd een substantieel onderdeel uitmaakt van het besluitvormingsproces binnen de Raad, en zo nodig de doorslag geeft. Overigens bestaat de Raad voor de rechtspraak sinds 2022 uit drie rechterlijke en twee niet-rechterlijke leden.

Over de Code zaakstoedeling merken de leden van de D66-fractie op dat de regering geen internationaalrechtelijke verplichting ziet tot het codificeren van een wettelijke basis voor zaakstoedeling in formele zin. Bovendien draagt een wettelijke grondslag in formele zin voor zaakstoedeling naar het oordeel van de onderhavige leden bij aan de onafhankelijkheid van de rechtspraak, nu in de Code zaakstoedeling wordt gesteld dat de gerechtsbesturen de eindverantwoordelijkheid hebben over de toedeling van rechtszaken aan rechters, terwijl de Wet RO een top-down-structuur kent. De leden van de D66-fractie vragen de regering hierop te reflecteren. Ook de leden van de SP-fractie stellen vragen over dit onderwerp. Deze leden vragen waarom de regering er niet voor kiest om

de Code zaakstoedeling bij deze wetswijziging te verheffen tot wet. Ook vragen ze of de regering de mening deelt dat dit wetsvoorstel daar een geschikte aanleiding voor is.

De toedeling van zaken aan rechters dient op basis van objectieve en transparantie criteria te gebeuren. Dit is van belang voor het waarborgen van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter. Zoals in de beantwoording van eerdere Kamervragen is toegelicht, ben ik van mening dat er geen internationale verplichting bestaat om deze criteria bij wet in formele zin vast te leggen.⁴ De internationale standaard is dat nadere regels opgesteld door de rechtspraak zelf, met een grondslag in de wet, volstaan.⁵ Deze nadere regels zijn in dit geval de landelijk opgestelde Code zaakstoedeling en de door de gerechtsbesturen vastgestelde en inmiddels gepubliceerde regelingen voor zaakstoedeling in de bestuursreglementen. De wettelijke grondslag is artikel 20 van de Wet RO, dat de gerechtsbesturen de opdracht geeft om nadere regels te stellen voor de toedeling van zaken. Dat hebben de gerechten gedaan door opnemng van een zaakstoedelingsregeling in het bestuursreglement van het gerecht, waarbij de landelijke Code zaakstoedeling als leidraad heeft gegolden. De Code zaakstoedeling is in gezamenlijkheid van alle gerechten landelijk vastgesteld. De Code doet niet af aan de eigenstandige wettelijke bevoegdheid van het gerechtsbestuur nadere regels op te stellen voor de toedeling van zaken aan de leden van de enkelvoudige en meervoudige kamers.

De landelijke Code zaakstoedeling en de uitwerking daarvan in de bestuursreglementen van de gerechten zijn op 1 april 2021 in werking getreden. De rechtspraak zal de werking van de zaakstoedeling in 2023 evalueren. Daarnaast wordt een inventarisatie uitgevoerd bij voor Nederland relevante EU-lidstaten naar de aldaar geldende systematiek voor de toedeling van zaken. De resultaten van de evaluatie en de inventarisatie zullen naar verwachting in het najaar van 2023 beschikbaar komen. Op basis van de resultaten zal worden bekeken welke vervolgstappen eventueel nodig zijn.

De leden van de SP-fractie onderschrijven het wetsvoorstel dat moet leiden tot meer integriteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechterlijke ambtenaren. Wat hen betreft horen hier ook vier aspecten bij die niet in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. De eerste twee aspecten zijn de toedeling van zaken aan rechters en de procedure van benoemingen van bestuurders in de rechtspraak.

Deze vragen zijn tezamen met de vragen van de leden van de D66-fractie over hetzelfde onderwerp beantwoord.

Het derde aspect waar de leden van de SP-fractie aandacht voor vragen is de mogelijkheid van wettelijke verankering van een verplichting voor de rechtspraak om vonnissen te publiceren. Eerder stelden deze leden hier nog schriftelijke vragen over.⁶ De leden van de SP-fractie vragen of de regering alsnog bereid is een wettelijke grondslag voor publicatie van vonnissen aan dit voorstel toe te voegen middels een nota van wijziging.

⁴ *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, nr. 3640.

⁵ Zie het rapport van European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). CDL-AD(2010)004, Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges, §§62, 81. Zie ook CDL-AD(2002)026, Opinion on the Draft Law on Judicial Power and Corresponding Constitutional Amendments of Latvia, §70.7.

⁶ De leden van de SP-fractie stelden ook Kamervragen over een hiermee samenhangend onderwerp: de openbaarheid van de rechtspraak, zie *Aanhangsel Handelingen II* 2022/23, nr. 1311.

Eerder heb ik uw Kamer geïnformeerd over het programma «Meer en verantwoord publiceren» van de Raad voor de rechtspraak.⁷ Met dit programma geeft de Raad voor de rechtspraak uitvoering aan het streven om het merendeel van de rechterlijke uitspraken online te publiceren. Bij het commissiedebat over de rechtspraak van 9 november 2022 heb ik uw Kamer laten weten dat een wettelijke regeling ondersteunend kan zijn aan dit streven.⁸ Hiervoor ligt een afzonderlijk wetstraject in de rede, mede met het oog op de tijd die nog nodig is voor de verdere uitwerking van de inhoud en reikwijdte van het wetsvoorstel, alsmede het in kaart brengen van de uitvoeringslasten en mogelijke financiële consequenties. Daarnaast acht ik het met het oog op de kwaliteit van de wetgeving van groot belang dat het wetsvoorstel ook overigens het gebruikelijke voorbereidingstraject doorloopt, wat onder meer betekent dat de wettelijke regeling in consultatie gaat en voor advies aan de Raad van State wordt voorgelegd. Daarom kan dit onderwerp niet in dit lopende voorstel worden meegenomen. Ik verwacht uw Kamer dit voorjaar nader te kunnen informeren.

Als vierde en laatste gaat het de aan het woord zijnde leden om het creëren van een eigen begroting voor de rechtspraak. Het lid Van Nispen heeft hier in het verleden al eens een initiatiefwet aan gewijd. Het onderhavige voorstel past hier naar het oordeel van de leden van de SP-fractie perfect bij en vragen hoe de regering aankijkt tegen de gedachte achter het toenmalige initiatiefvoorstel. Deelt de regering de mening dat deze onafhankelijke staatsmacht een eigen begroting verdient om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ook op deze wijze te borgen? Deelt de regering tevens de opvatting dat het zuiverder is wanneer de rechterlijke macht over haar eigen begroting gaat? Tenslotte vragen de leden van de SP-fractie of de regering bereid is een dergelijk voorstel via een nota van wijziging op te nemen in het onderhavige voorstel.

Het toenmalige kabinet was geen voorstander van het initiatiefvoorstel over een eigen begroting voor de rechtspraak, en ook het huidige kabinet is geen voorstander van een dergelijk voorstel.⁹ De onafhankelijkheid van de rechtspraak is verankerd in Grondwet, wet- en regelgeving en wordt verder gewaarborgd in het stelsel van verantwoordelijkheden en bevoegdheden zoals vastgelegd in de Wet RO en het bekostigingssysteem zoals vastgelegd in het Besluit financiering rechtspraak. Het stelsel is tot stand gekomen na een uitvoerig parlementair proces, waarin een balans is gevonden tussen constitutionele principes als de rechterlijke onafhankelijkheid, de positie van de formele wetgever, het budgetrecht van het parlement en de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit stelsel functioneert goed. De staatsmachten houden elkaar in evenwicht, waarbij het parlement uiteindelijk het laatste woord heeft over de begroting. Dat de rechtspraak in het constitutioneel bestel als staatsmacht kan worden getypeerd, en de onafhankelijkheid van de rechter moet worden gewaarborgd, rechtvaardigt op zichzelf geen eigen begroting, maar wel dat, zoals het geval is, ook in de bekostigingssystematiek is gewaarborgd dat de rechter altijd onafhankelijk recht kan spreken.

⁷ Kamerstukken II, 2021/22, 29 279, nr. 706.

⁸ Kamerstukken II, 2021/22, 29 279, nr. 747.

⁹ Aan het initiatiefwetsvoorstel ging een amendement van gelijke strekking vooraf. De toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie heeft op 27 september 2016 namens het kabinet schriftelijk gereageerd op dit amendement (Kamerstukken II 2016/17, 29 279, nr. 352). Naar aanleiding van een wijziging van het amendement heeft de toenmalige Minister van Financiën op 6 oktober 2016 een nadere toelichting op het standpunt van het kabinet aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2016/17, 34 426, nr. 26). Bij de plenaire behandeling van het initiatiefwetsvoorstel heeft de toenmalige Minister het initiatiefwetsvoorstel ontraden, nu mede op basis van het kritische advies van de Raad van State (Handelingen II, nr. 65, item 38).

2. Onverenigbaarheid rechter – lidmaatschap parlement

Huidige situatie

De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het voor rechters verboden is om tevens advocaat of notaris te zijn. Hierop zijn rechter-plaatsvervangers en rechters in opleiding uitgezonderd. De leden van de SP-fractie om een nadere toelichting op dit punt. In het bijzonder vragen zij of de regering de mening deelt dat ook de onafhankelijkheid van rechter-plaatsvervangers geborgd moet zijn.

Op grond van artikel 44, eerste lid van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (hierna: Wrra) mogen rechters niet tevens advocaat of notaris zijn, dan wel anderszins van het verlenen van rechtskundige bijstand hun beroep maken. Rechter-plaatsvervangers en rechters in opleiding zijn blijkens ditzelfde artikellid uitgezonderd. Krachtens artikel 44, tweede lid van de Wrra kan een advocaat niet tevens verbonden zijn als rechter-plaatsvervanger in de rechtbank waarbij hij als advocaat is ingeschreven. Voor advocaten is dus al een aanvullende voorziening getroffen. De uitzondering van rechters in opleiding heeft als achtergrond dat het door de wetgever wenselijk is geacht dat rechters in opleiding ook in het kader van de nieuwe opleiding stages kunnen volgen bij, onder meer, de advocatuur. De stages dienen bij te dragen aan het verwerven of versterken van de competenties die nodig zijn voor het uitoefenen van het ambt van rechter.¹⁰ Bij de totstandkoming van artikel 44 van de Wrra is als uitgangspunt genomen dat de mogelijkheid tot het vervullen van nevenfuncties zo min mogelijk wordt beperkt.¹¹ Dit uitgangspunt geldt, mede met het oog op het in de Grondwet en verdragen verankerde recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, nog steeds. Het al dan niet wettelijk verbieden van bepaalde functiecombinaties vergt steeds een uiterst zorgvuldige afweging, mede in relatie tot instrumenten zoals verschooning en wraking en mede in relatie tot de wettelijke verplichting voor rechters (ook rechter-plaatsvervangers) nevenbetrekkingen te melden en openbaar te maken. De functionele autoriteit heeft de wettelijke bevoegdheid een bepaalde functiecombinatie in een concreet geval ongewenst te verklaren, bijvoorbeeld de functiecombinatie van advocaat en rechter-plaatsvervanger (vanwege de reeds bestaande wettelijke incompatibiliteit noodzakelijkerwijze bij een andere rechtbank dan waar de advocaat staat ingeschreven). Tot slot wijs ik erop dat ook de rechter-plaatsvervanger voor het leven is benoemd en rechtspositioneel en functioneel onafhankelijk is. Ik acht de onafhankelijkheid van rechter-plaatsvervangers daarmee voldoende geborgd.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering nader kan toelichten waarom de bestaande instrumenten niet toereikend worden geacht indien een rechter lid is van het Europees parlement of de Staten-Generaal maar wel indien deze lid is van de gemeenteraad of provinciale staten. Deze leden zijn van dat laatste vooralsnog niet overtuigd. Het is naar hun opvatting immers in sterke mate bevorderlijk voor de (schijn van) onafhankelijkheid als leden van de rechterlijke macht niet tegelijkertijd een gekozen politieke functie uitoefenen, terwijl het aantal mensen dat een dergelijke incompatibiliteit zou treffen toch beperkt lijkt te zijn. Verder vragen de leden van de D66-fractie of de regering heeft overwogen, in plaats van een totaalverbod, te kiezen voor een verbod op het verenigen van de ambten voor zover deze binnen dezelfde gemeente respectievelijk provincie worden uitgeoefend?

¹⁰ Kamerstukken II 2014/15, 34 162, nr. 6, p. 5.

¹¹ Kamerstukken II 1995/96, 24 220, nr. 3, p. 7.

Het uitgangspunt van de in dit wetsvoorstel gemaakte keuzes ten aanzien van de combinatie van de functie van rechter en lidmaatschap van het (Europees) parlement is 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). Een incompatibiliteit bemoeilijkt bijvoorbeeld de uitoefening van het grondrecht van passief kiesrecht. De regeling van incompatibiliteiten moet dan ook alleen betrekking hebben op fundamenteel onwenselijk geachte functiecombinaties. Het verschil tussen de Eerste en Tweede Kamer en het Europees parlement enerzijds, en de gemeenteraad of provinciale staten anderzijds is in de eerste plaats dat een lid van de Staten-Generaal in beginsel te maken kan krijgen met wetgeving op alle mogelijke rechtsgebieden. Indien betrokkene gelijktijdig ook rechter is, is de kans groot dat betrokkene als rechter met zaken te maken krijgt op hetzelfde rechtsgebied waarover hij of zij ook als Kamerlid heeft geoordeeld. Datzelfde geldt voor het Europees parlement. Verordeningen, en richtlijnen en besluiten bij de totstandkoming waarvan het Europees parlement betrokken is hebben een breed bereik aan onderwerpen en hebben ofwel rechtstreekse gelding in de nationale rechtsorde (verordeningen en besluiten) ofwel indirect (richtlijnen) via implementatie in nationale wetgeving. Voor 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. Een lid van de gemeenteraad of provinciale staten zal in die hoedanigheid niet te maken krijgen met de beoordeling van verordeningen op alle mogelijke rechtsgebieden. De kans op het samenvallen van rollen en betrokkenheid is dan ook een stuk geringer in geval een rechter lid is van de gemeenteraad of provinciale staten dan in geval van lidmaatschap van de Staten-Generaal of het Europees parlement. Gelet op de doelstelling van de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling, zou een incompatibiliteit die zich ook uitstrekt tot lidmaatschap van de gemeenteraad of provinciale staten dan ook disproportioneel kunnen uitpakken. Indien zo'n geval zich toch mocht voordoen dan volstaan de bestaande instrumenten van verschoning en wraking, alsmede de binnen de rechtspraak gehanteerde interne leidraden en gedragscodes.

De optie om een verbod te beperken tot het verenigen van ambten voor zover deze binnen dezelfde gemeente respectievelijk provincie worden uitgeoefend is niet overwogen. Het werkgebied van een rechter reikt over het algemeen verder dan gemeentelijke of provinciale grenzen. Zo bestrijkt het rechtsgebied van de rechtbank Midden-Nederland bijvoorbeeld meer dan 35 gemeenten en 3 provincies. Het rechtsgebied van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden strekt zich uit over maar liefst zes provincies en alle gemeenten binnen deze provincies. Dit zou betekenen dat de inbreuk op het grondrecht van het passief kiesrecht fors is, terwijl ook hier geldt dat de kans dat betrokken rechter moet oordelen over een onderwerp waar hij als lid van de gemeenteraad of van de provinciale staten bemoeienis mee heeft gehad, beperkt is. Daarnaast zijn alle rechters ook rechter-plaatsvervanger bij de andere gerechten. In die hoedanigheid verlenen zij soms bijstand bij andere gerechten die kampen met grote achterstanden. Voor deze rechters zou een dergelijke regio gebonden incompatibiliteit niet gelden.

De leden van de D66-fractie vernemen graag wat de status is van andere inspanningen door de regering die raken aan de materie van onderhavig wetsvoorstel, zoals de commissie die zich buigt over artikel 57 Grondwet en de Staatscommissie Rechtsstaat, en welke thema's of invalshoeken dit

precies zijn. De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering ervoor zorgt dat de uitkomsten van die processen op een goede manier kunnen worden meegenomen in onderhavige wetsbehandeling dan wel eventueel hun beslag moeten krijgen in een nieuw wetsvoorstel.

De Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties heeft het concept van de instellingsregeling van het adviescollege inzake de werking van artikel 57 van de Grondwet op 26 augustus 2022 aan uw Kamer doen toekomen.¹² Hierin is de beoogde taak van het adviescollege opgenomen. Het adviescollege krijgt tot taak de werking van artikel 57 van de Grondwet en de daarmee samenhangende vragen rondom ontslag en benoeming te analyseren, te adviseren over een verduidelijking of vernieuwing van artikel 57 van de Grondwet, mede in relatie tot de Kieswet en het Reglement van Orde van de Tweede Kamer en te adviseren over een regeling voor de tijdelijke vervanging van Tweede en Eerste Kamerleden die tevens bewindspersoon zijn in een demissionair kabinet. Het streven is erop gericht dat het adviescollege dit voorjaar wordt ingesteld.

De staatscommissie rechtsstaat is onlangs ingesteld onder voorzitterschap van Prof. dr. H. Kummeling en is begonnen met de uitvoering van de taakopdracht.¹³ De opdracht van de staatscommissie is opgesteld op basis van de inbreng van de drie staatsmachten gezamenlijk. De staatscommissie heeft tot taak de regering vanuit het burgerperspectief te adviseren over voorstellen of maatregelen ter bevordering van de «rule of law» en de rechtsstatelijke cultuur, daar waar deze voortvloeien uit de onderlinge verhouding tussen de staatsmachten en het zowel afzonderlijk als samenhangend functioneren van de staatsmachten. In hoeverre de werkzaamheden van deze staatscommissie raakvlakken hebben met het onderhavige wetsvoorstel is afhankelijk van de nadere invulling die de staatscommissie geeft aan de opdracht. De staatscommissie zal voor 1 juni 2024 haar advies aanbieden aan het kabinet.

Ik kan op de uitkomsten van het adviescollege en de staatscommissie niet vooruitlopen. Het ligt evenwel, mede met het oog op de veel bredere strekking van de opdracht van het adviescollege en de commissie en gezien de tijd die doorgaans gemoeid is met het voltooien van de aanbevelingen en de daaropvolgende besluitvorming van het kabinet, voor de hand dat eventuele wetwijzigingen in een afzonderlijk wetstraject ter hand zullen worden genomen.

De leden van de SP-fractie zijn verheugd met het voornemen van de regering om het gelijktijdig bekleden van het ambt van rechter en lidmaatschap van de Eerste Kamer, de Tweede Kamer of Europees parlement te verbieden. Deze leden hebben hier in het verleden ook herhaaldelijk voor gepleit. Toch roept het voorstel nog enkele vragen op.

Ten eerste zijn de leden van de SP-fractie benieuwd naar de reikwijdte van het voorstel. Er wordt gesproken over rechters. Het opnemen van rechter-plaatsvervangers wordt in dit kader toegejuicht, maar de leden van de SP-fractie vragen hoe zit met andere rechterlijke ambtenaren die rechters ondersteunen, soms zelfs inhoudelijk bij zaken? Begrijpen deze leden het goed dat zij buiten het bereik van dit verbod komen te vallen? Tot slot vragen de leden van de SP-fractie of de gerechtsauditeurs buiten dan wel binnen het bereik van het verbod vallen.

¹² Kamerstukken II 2021/22, 35 896, nr. 24.

¹³ Stc. 2023, 7635; Stc. 2023, 3286.

Het voorgestelde verbod op het gelijktijdig bekleden van het ambt van rechter en lidmaatschap van de Eerste Kamer, de Tweede Kamer of Europees parlement is beperkt tot functionarissen binnen de rechtspraak waaraan beslissingsbevoegdheid toekomt als het gaat om de totstandkoming van een uitspraak of de inzet van rechterlijke bevoegdheden. Gerechtsauditeurs bij de gerechten zijn wel rechterlijk ambtenaar in de zin van artikel 1 Wet RO, maar aan hen komt 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. Ook andere rechterlijke ambtenaren die rechters weliswaar ondersteunen, maar aan wie geen beslissingsbevoegdheid als omschreven toekomt, vallen niet onder de reikwijdte van deze voorgestelde wettelijke regeling. Omdat met deze voorgestelde regeling de inperking van een grondrecht gemoeid is, is bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel als uitgangspunt gehanteerd dat het aantal incompatibiliteiten met het ambt van rechter zo beperkt mogelijk moet blijven en alleen moet toezien op de meest fundamenteel onwenselijk geachte functiecombinaties.

Ten tweede hebben de leden van de SP-fractie een vraag over de reikwijdte van het voorstel met betrekking tot de organen van volksvertegenwoordigers. Deze leden hebben kennisgenomen van de argumenten van de regering dat lidmaatschap van zowel de rechterlijke macht als een gemeenteraad, provinciale staten of waterschap wel te verenigen zijn. Vindt de regering toetsing achteraf via wraking en verschoning een adequate waarborg en waarom? Wie gaat hierop toezien? Deelt de regering de mening dat in ieder geval een deel van de argumenten om tot een verbod te komen ook toepasbaar is op het bekleden van het ambt in een van deze organen?

Hiervoor zij verwezen naar het antwoord op de leden van de D66-fractie over dit onderwerp. In aanvulling hierop merk ik op dat er ten aanzien van het gelijktijdig bekleden van de niet wettelijk verboden functiecombinaties geen andere afweging geldt dan voor andere omstandigheden die mogelijk in de weg staan aan een objectieve behandeling. De rechter is zelf primair verantwoordelijk voor het constant bewaken van de onpartijdigheid. De Nederlandse rechters blijken daar ook zeer goed toe in staat. Ze zijn doen actief aan zelfregulering en hebben een gedragscode opgesteld die de rechter helpt bij het bewaken van de onpartijdigheid.

Overgangsrecht

De leden van de VVD-fractie lezen dat er op dit moment geen rechter tevens lid van de Staten-Generaal is dan wel lid is van het Europees parlement, en dat het overgangsrecht is opgenomen voor het geval er in de nabije toekomst een rechter gekozen zou worden in het Europees parlement. Ervan uitgaande dat de dag der kandidaatstelling voor de verkiezing van de leden van het Europees parlement rond 23 april 2024 zou zijn en er pas bij toelating tot het Europees parlement in mei 2024 wordt getoetst of er onverenigbare betrekkingen zijn, vragen deze leden zich af of het dan niet voor de indieners van kandidatenlijsten toch voldoende voorzienbaar zou zijn dat het gecombineerd uitoefenen van het ambt van rechter en het lidmaatschap van het Europees parlement vanuit het oogpunt van scheiding der machten en versterking van rechterlijke onafhankelijkheid onwenselijk is? Deze leden vragen waarom de regering toch gekozen heeft voor een overgangsperiode, waardoor het effectief duurt tot de verkiezingen van 2029 voordat het wetsvoorstel ertoe leidt dat rechters het ambt van Europees Parlementslid niet meer mogen combineren met het ambt van rechter.

De overgangperiode beoogt rechters die op het moment van inwerking-treding van de wet lid zijn van de Staten-Generaal of van het Europees parlement de gelegenheid te bieden een overwogen keuze te maken voor een van een van beide functies op het moment dat zij zich in de toekomst (opnieuw) verkiesbaar stellen. Er is gekozen voor een in de tijd beperkte uitfasering, om de nadelige gevolgen voor de betrokkenen zo beperkt mogelijk te houden. Ik begrijp het argument van de leden van de VVD-fractie dat het gedurende de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel voor de indieners van de kandidatenlijsten voorzienbaar is dat de functiecombinatie in de toekomst mogelijk wettelijk verboden is. Deze benaderingswijze heeft niet mijn voorkeur, omdat van een dergelijk wettelijk verbod pas sprake kan zijn nadat beide Kamers zich hierover hebben kunnen uitspreken.

3. Financiële belangen

De leden van de VVD-fractie beseffen dat het in de praktijk kan 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 belangenverstren-geling. In dat licht zijn deze leden in beginsel positief over het nieuwe voorgestelde artikel 44c Wvra. Zij stellen hier nog enkele vragen over.

Als eerste vragen de leden van de VVD-fractie waar de inschatting op gebaseerd is dat er tussen de 50 en 100 personen aan de meld- en registratieplicht zullen moeten voldoen. Zij vragen of dat inclusief de rechterlijke ambtenaren die niet met rechtspraak zijn belast, zoals de rechterlijke ambtenaren die werkzaam zijn bij het Openbaar Ministerie (OM) is.

In het tweede lid van artikel 44c Wvra is onder andere bepaald dat de functionele autoriteit zorg draagt voor de aanwijzing van de rechterlijke ambtenaren die werkzaamheden verrichten waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstren-geling kleeft. De meldplicht en informatieplicht geldt dus voor een beperkte, afgebakende groep. Alleen de rechterlijke ambtenaren die door de functionele autoriteit zijn aange-wezen behoren daartoe. De beoordeling of sprake is van een bijzonder risico moet, net als het geval is bij de reeds bestaande wettelijke financiële belangenregeling voor rijksambtenaren, van geval tot geval door de functionele autoriteit zorgvuldig afgewogen worden. In de toelichting is vermeld dat het hierbij kan gaan om 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 bezighoudt 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 in de memorie van toelichting genoemde aantal van 50 tot 100 personen betreft zowel rechterlijke ambtenaren bij de rechtspraak als bij het openbaar ministerie. Binnen het functioneel parket wordt op dit moment voorzien dat circa 25 officieren van justitie onder de regeling gaan vallen. Denkbaar is ook dat personen binnen het College van procureurs-generaal onder de regeling zullen vallen. Voor de rechtspraak geldt een eerste inschatting van circa twee personen per gerecht. In totaal komt het minimumaantal daarmee op dit moment uit op 50 personen. Omdat deze inschattingen in de komende periode nader uitgewerkt zullen worden en omdat het aantal personen dat onder de regeling gaat vallen in de tijd kan variëren, is in de memorie van toelichting gewerkt met een bandbreedte.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie of de criteria op grond waarvan in de praktijk zal worden bepaald of een rechterlijk ambtenaar moet voldoen aan de meldplicht en informatieplicht kunnen worden verduidelijkt.

In het tweede lid van artikel 44c Wvra is onder andere bepaald dat de functionele autoriteit zorg draagt voor de aanwijzing van de rechterlijke ambtenaren die werkzaamheden verrichten waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstrengeling kleefte. De meldplicht en informatieplicht geldt dus voor een beperkte, afgebakende groep. Alleen de rechterlijke ambtenaren die door de functionele autoriteit zijn aangewezen behoren daartoe. De beoordeling of sprake is van een bijzonder risico moet, net als het geval is bij de reeds bestaande wettelijke financiële belangenregeling voor rijksambtenaren, van geval tot geval door de functionele autoriteit zorgvuldig afgewogen worden. In de toelichting is vermeld dat het hierbij kan gaan om 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 bezighoudt 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.

De Raad voor de rechtspraak vroeg in zijn consultatieadvies aandacht voor het gebrek aan duidelijkheid over de vraag waar het gerechtsbestuur straks exact verantwoordelijk voor wordt. Naar aanleiding hiervan vragen de leden van de VVD-fractie wat het gerechtsbestuur moet doen na een melding van een rechterlijk ambtenaar. Ook vragen zij wie controleert of financiële belangen daadwerkelijk zijn opgezegd, op afstand zijn gezet of ongedaan zijn gemaakt.

De rechtspositionele bevoegdheden inzake de financiële belangenregeling inzake rechterlijke ambtenaren zijn toegekend aan de functionele autoriteit (het gerechtsbestuur), met in het vierde lid van artikel 44c Wvra een afwijkende voorziening voor rechterlijk ambtenaren met rechtspraak belast. Voor de rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast (de rechters) geldt, met het oog op de bijzondere positie van de rechter, dat de rechtspositionele bevoegdheden worden uitgeoefend door de president van het gerecht alwaar de rechter werkzaam is. Na een melding van een door de functionele autoriteit dan wel de president aangewezen rechterlijke ambtenaar is het aan de functionele autoriteit dan wel de president om te beoordelen 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. Zoals gezegd, staat voorop dat de rechterlijk ambtenaar primair zelf heeft te waken voor zijn onpartijdigheid. Dit sluit niet uit dat in een concreet geval een melding voorwerp kan zijn voor nader onderzoek door de functionele autoriteit dan wel de president.

De leden van de VVD-fractie vragen ook hoe de coördinerende en faciliterende rol van de Raad voor de rechtspraak bij de financiële belangenregeling er in de praktijk uit zal zien. Hoe krijgt deze coördinerende rol in de praktijk vorm? Heeft de Raad voor de rechtspraak

doorzettingmacht om individuele gerechtelijke ambtenaren te verplichten om te voldoen aan de plichten die artikel 44c Wvra met zich meebrengt en wat zijn de consequenties als rechterlijke ambtenaren hier niet aan mee werken?

Het is uitdrukkelijk niet de taak van de Raad voor de rechtspraak om erop toe te zien dat individuele rechterlijke ambtenaren voldoen aan artikel 44c van de Wvra. De rechtspositionele taken en bevoegdheden inzake de financiële belangenregeling zijn toebedeeld aan de functionele autoriteit, in lijn met reeds aan de functionele autoriteit toebedeelde, rechtspositionele bevoegdheden in de Wvra en het daarop gebaseerde Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren. In uiterste gevallen, bijvoorbeeld wanneer een rechterlijk ambtenaar door zijn handelen ernstig nadeel toebrengt aan de goede gang van zaken bij de rechtspraak of het in haar te stellen vertrouwen, kan door het wettelijke bevoegde orgaan of instantie een disciplinaire maatregel worden opgelegd. De taak van de Raad voor de rechtspraak beperkt zich als gezegd tot een coördinerende en faciliterende rol. Voorstelbaar is dat de Raad voor de rechtspraak overleg tussen de verschillende gerechten bevordert, bijvoorbeeld om een zekere uniformiteit op hoofdlijnen te bewaken of om te leren van de ervaringen die in de verschillende gerechten zijn opgedaan.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie of gerechten of individuele gerechtelijke ambtenaren advies in kunnen winnen over de vraag wanneer er op grond van artikel 44c Wvra een informatieplicht bestaat om financiële belangen op te zeggen of ongedaan te maken.

Het wetsvoorstel voorziet niet in de mogelijkheid voor gerechten of rechterlijke ambtenaren om advies in te winnen over de verschillende afwegingen die gemaakt moeten worden in het kader van de toepassing van de financiële belangenregeling van artikel 44c Wvra. Dit neemt niet weg dat het de gerechten dan wel de rechterlijke ambtenaren uiteraard vrij staat om bij desgewenst collegiaal van gedachten te wisselen over een concreet te maken afweging. In dit verband kan ook gewezen worden op het vele werk dat door rechters al is verricht om het inzicht te vergroten in de afwegingen die door rechters gemaakt moeten worden bij de beoordeling over allerlei kwesties die de mogelijke onpartijdigheid in de weg staat, zie de Leidraad onpartijdigheid en nevenfuncties in de rechtspraak. Voorstelbaar is dat die leidraad door rechters wordt aangevuld ten aanzien van financiële belangen.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering het wenselijk acht dat overleg op gang komt over een uniforme toepassing van artikel 44c Wvra tussen bijvoorbeeld de presidenten van de gerechten, de Raad voor de rechtspraak en het college van procureurs-generaal van het OM en de andere kabinetssectoren te weten het Rijk, de politie en defensie? Bestaan er na inwerkingtreding geen inhoudelijke verschillen meer tussen de kabinetssectoren wat betreft de meld- en informatieplicht?

Ik zie geen aanleiding voor een dergelijk overleg. In hoofdlijnen komen de regelingen overeen, maar het is niet uitgesloten dat de afweging in de praktijk op onderdelen per sector kan verschillen. Dat acht ik niet problematisch, sterker nog, ik kan mij voorstellen dat het op onderdelen gewenst is te differentiëren. Waar het steeds om gaat is dat een goede vervulling van het ambt dan wel functie gewaarborgd is.

De leden van de VVD-fractie vragen of het voorgestelde artikel 44c Wvra ook van toepassing wordt op de leden en medewerkers van de Raad voor de rechtspraak, en zo nee, hoe op dit moment het tegengaan van het

risico van financiële belangenverstrengeling bij de leden en medewerkers van de Raad voor de rechtspraak wordt vormgegeven.

De in artikel 44c van de Wrra voorgestelde financiële belangenregeling geldt voor alle rechterlijke ambtenaren. Voor de ambtenaren die op grond van een arbeidsovereenkomst in dienst zijn, bijvoorbeeld bij de Raad voor de rechtspraak, geldt eveneens een wettelijke financiële belangenregeling, namelijk de reeds bestaande regeling zoals neergelegd in de artikelen 5 en 8 van de Ambtenarenwet 2017. De voorgestelde regeling van artikel 44c is grotendeels ontleend aan de artikelen 5 en 8 Ambtenarenwet 2017.

Kan de regering toelichten, zo vragen de leden van de VVD-fractie, waarom in het wetsvoorstel geen voorziening is opgenomen voor de staatsraden van de Afdeling advisering van de Raad van State? Naar aanleiding van opmerkingen van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft de regering wel een voorziening getroffen om de leden van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State onder de werking van het voorgestelde artikel 44c Wrra te brengen, maar niet ten aanzien van de leden van de Afdeling advisering. De leden van de VVD-fractie menen dat het wenselijk is de inhoud van het voorgestelde artikel 44c Wrra ook op hen van toepassing te laten zijn en vragen waarom is hier vooralsnog niet voor is gekozen.

De financiële belangenregeling, zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 44c van de Wrra en die van overeenkomstige toepassing is verklaard op leden van de Afdeling bestuursrechtspraak, de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en het College van het Beroep voor het bedrijfsleven (CBB), vormt een inbreuk op het privéleven van leden van de Afdeling bestuursrechtspraak, de CRvB en het CBB en daarmee op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals dat is vastgelegd in de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Een dergelijke inbreuk kent strenge eisen en moet in overeenstemming zijn met de beperkingsclausules zoals verankerd in artikel 10, eerste lid, van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM. In paragraaf 6.2 van het algemene deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel worden de verschillende vereisten genoemd. Eén van die vereisten is dat de beperking proportioneel moet zijn en de inperking van het grondrecht niet verder mag gaan dan het doel dat met de inperking wordt verwezenlijkt.

In paragraaf 6.2 van het algemene deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is uiteengezet waarom deze inperking gerechtvaardigd is voor rechterlijke ambtenaren, de leden van de Afdeling bestuursrechtspraak en de leden van de CRvB en het CBB. Het doel dat met deze inperking gediend wordt, is immers het voorkomen van een (schijn van) belangenverstrengeling in de rechterlijke macht en daarmee het waarborgen van onafhankelijke rechtspraak. Leden van de Afdeling advisering zijn niet belast met rechtspraak, maar adviseren de regering en het parlement over wet- en regelgeving. De uiteindelijke besluitvorming ten aanzien van beleidskeuzes of wet- en regelgeving blijft bij de regering en het parlement. Voor bewindspersonen is overigens in paragraaf 3.5 van de Gedragscode integriteit bewindspersonen een financiële belangenregeling opgenomen.¹⁴ Gelet op voorgaande ziet het kabinet geen aanleiding om de financiële belangenregeling ook van toepassing te verklaren op leden van de Afdeling advisering.

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 28 844, nr. 251.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie of de regering de mening deelt dat zorgen van veel burgers over de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van staatsraden van de Afdeling bestuursrechtspraak terecht zijn, nu bijvoorbeeld de dubbelbenoemingen nog steeds niet zijn afgeschaft?

Naar het oordeel van de regering zijn de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de leden van de Afdeling bestuursrechtspraak geborgd. Er zijn voldoende voorzieningen getroffen om ook in het geval van een dubbelbenoeming de schijn van partijdigheid te voorkomen. Zo bepaalt artikel 42, vierde lid, van de Wet op de Raad van State dat een lid van de Afdeling bestuursrechtspraak dat betrokken is geweest bij de totstandkoming van een advies van de Raad, niet deelneemt aan de behandeling van een geschil over een rechtsvraag waarop dat advies betrekking had. Dubbelbenoemingen behoren overigens in de praktijk tot de uitzonderingen; op dit moment zijn er nog slechts twee leden met een dubbelbenoeming.

Voornoemde leden zijn voorts van mening dat de rechtsstaat ermee is gediend dat onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak niet alleen in juridisch opzicht zo goed mogelijk wordt gegarandeerd, maar dat dit ook op een zo eenvoudig en doorzichtig mogelijke wijze gebeurt. Deelt de regering deze mening?

Het recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechter is een belangrijke pijler van onze rechtsstaat. Sinds kort is dit recht ook uitdrukkelijk verankerd in artikel 17, eerste lid van onze Grondwet.¹⁵ Evenals artikel 17 Grondwet formuleert artikel 6 EVRM het recht op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie, die bij de wet is ingesteld. Bij de beoordeling of daarvan sprake is, onderscheidt het EHRM een aantal elementen van de rechterlijke onafhankelijkheid. Een rechterlijke instantie moet daadwerkelijk onafhankelijk zijn en moet daarnaast ook de indruk wekken dat te zijn («appearance of independence»). Het gaat dus om meer dan alleen het toetsen van strikte juridische criteria. Het gaat erom dat burgers vertrouwen hebben in de onafhankelijke rechtspraak. In Nederland kunnen we ons gelukkig prijzen dat dit vertrouwen onverminderd hoog is.¹⁶

De aan het woord zijnde leden vragen wie zal worden aangewezen als functionele autoriteit zoals bedoeld in artikel 44c Wvra voor de leden van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Is dat de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak of de Vice-President?

De Vice-President van de Raad van State vervult de rol van functionele autoriteit in het kader van de financiële belangenregeling. De Vice-President vervult deze rol ook al in het kader van de mogelijkheid tot het opleggen van disciplinaire maatregelen zoals berisping of ontslag in de zin van artikel 3 van de Wet op de Raad van State.

De leden van de VVD-fractie lezen voorts dat de voorgestelde regeling voor rechterlijke ambtenaren aansluit 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. De leden van de VVD-fractie vragen of deze regeling ook geldt voor de niet-rechterlijke ambtenaren die in dienst zijn van de Raad van State, en indien dit niet het geval is, of daar ook een uniforme voorziening voor kan worden getroffen?

¹⁵ Stb. 2022, 331.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld het onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek, Sociale samenhang en welzijn, gepubliceerd op 31 maart 2022.

De leden benoemd in de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden ondersteund door (niet met rechtspraak belaste) ambtenaren die krachtens een arbeidsovereenkomst met de Staat werkzaam zijn. Dit zijn ambtenaren in de zin van artikel 1 van de Ambtenarenwet 2017. De financiële belangenregeling zoals opgenomen in de artikelen 5 en 8 van de Ambtenarenwet 2017 is op deze ambtenaren van toepassing.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de GRECO aandacht vraagt voor de wettelijke verankering van een regeling voor het bezit en melden van financiële belangen van rechterlijke ambtenaren waarvoor een risico op belangenverstrengeling aan de orde kan zijn. Hebben andere Europese landen al een dergelijke meldplicht wettelijk verankerd?

In de vierde evaluatieronde in 2013, waaruit de aanbeveling aan Nederland inzake de functiecombinatie van rechter en lid van het parlement voortgekomen is, heeft de GRECO ook in kaart gebracht hoe de onderzochte landen omgaan met de registratie van financiële belangen van rechterlijke ambtenaren.¹⁷ De landenrapporten leveren een wisselend beeld op, variërend van landen die (destijds) geen specifieke regeling voor de melding en registratie van financiële belangen van rechterlijke ambtenaren kenden (België, Denemarken en Spanje), tot landen die wel een dergelijke verplichting kennen voor zowel rechters als (sommige) leden van het openbaar ministerie (Finland), tot landen die varianten op een wettelijke meldplicht voor financiële belangen van rechterlijke ambtenaren kennen. Tot deze laatste groep behoort bijvoorbeeld Duitsland, dat een regeling kent waarin rechters verplicht zijn om alle informatie (inclusief financiële informatie) die in een individuele zaak zou kunnen leiden tot diskwalificatie, te verstrekken en actueel te houden. In Noorwegen moeten rechters die aandelen bezitten boven een bepaalde waarde, deze registreren in het register nevenbetrokkingen. Voor leden van het openbaar ministerie gelden geen specifieke regels voor de melding en registratie van financiële belangen. Wel zijn de financiële gegevens van iedere belastingbetaler in Noorwegen, inclusief die van rechters en leden van het openbaar ministerie, voor iedereen raadpleegbaar. In Zweden, ten slotte, zijn rechters en leden van het openbaar ministerie verplicht alle omstandigheden te melden die in zijn algemeenheid zouden kunnen leiden tot diskwalificatie voor de behandeling van een specifieke zaak. Ten aanzien van rechters is er geen specifieke regeling. Ten aanzien van het openbaar ministerie geldt voor bepaalde hooggeplaatste officieren van justitie en werknemers van de Autoriteit Economische Criminaliteit een meldingsplicht van financiële belangen met het oog op hun toegang tot koersgevoelige informatie.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de voorgestelde meldplicht zou gaan gelden voor een kleine groep rechterlijke ambtenaren waaraan, gezien de functie in specifieke onderdelen van de organisatie, in het bijzonder een risico van mogelijke belangenverstrengeling dan wel oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie bestaat. De aan het woord zijnde leden vragen of de regering een limitatieve opsomming kan geven van de specifieke soort rechterlijke ambtenaren waarop de meldplicht betrekking zou gaan hebben?

Het geven van een limitatieve opsomming van de specifiek soort rechterlijke ambtenaren waarop de meldplicht betrekking heeft, is niet mogelijk. Het is in ieder geval wel een beperkte, afgebakende groep, nu de meldplicht alleen komt te gelden voor de rechterlijke ambtenaren die vanwege een bijzonder risico specifiek door de functionele autoriteit zijn

¹⁷ Fourth Evaluation Round / Quatrième Cycle d'Évaluation – Group of States against Corruption (coe.int).

aangewezen. De beoordeling of sprake is van een bijzonder risico moet, net als het geval is bij de reeds bestaande wettelijke financiële belangenregeling voor rijksambtenaren, van geval tot geval door de functionele autoriteit zorgvuldig afgewogen worden. Hiervoor zij ook verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over dit onderwerp.

De leden van de CDA-fractie lezen dat als het gaat om de toepassing van deze regeling in de praktijk, het van belang is dat een rechtelijk 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 objectiviteit bij de behandeling van de zaak. Deze leden vragen aan de regering hoe deze nieuwe wettelijke regeling zich verhoudt tot het verschoningsrecht conform artikel 30 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Leidraad onpartijdigheid en nevenfuncties in de rechtspraak, nu de rechter middels dit recht ook zelf dient te waken voor zijn eigen onpartijdigheid. Hoe waakt de regering ervoor dat deze wettelijke regeling wellicht dubbelop is?

Terecht stellen de leden van de CDA-fractie dat het primair aan de rechter zelf is om te waken voor zijn eigen onpartijdigheid. Er zijn inderdaad al instrumenten die de rechter daarbij ten dienste staan. 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. Van een dubbele regeling is geen sprake, want een wettelijke financiële belangenregeling voor rechters ontbreekt tot dusver. Tot slot zij verwezen naar de GRECO, die, na geconstateerd te hebben dat de Nederlandse rechtspraak er goed voor staat, wees op de wenselijkheid van een eventuele wettelijke verankering van een financiële belangenregeling.

Naar aanleiding van het artikelsgewijs deel in de memorie van toelichting hebben de leden van het CDA de volgende vraag: De leden van de CDA-fractie lezen dat na een melding op grond van artikel 44c lid 3 Wvra in een concreet geval door de functionele autoriteit kan worden bezien of maatregelen nodig zijn om de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot afspraken over het afzien van betrokkenheid in een concrete zaak of aanpassing van het takenpakket. Deze leden vragen aan de regering welke maatregelen worden genomen als eventueel achteraf, na de behandeling van de concrete zaak, sprake zou zijn geweest van belangenverstrengeling op het gebied van financiële belangen.

De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter is een belangrijk grondbeginsel van ons procesrecht. Schending van dit beginsel betekent dat geen sprake is van een eerlijk proces zoals gewaarborgd in artikel 17 Grondwet en artikel 6 EVRM. Ten aanzien van financiële belangen geldt er geen andere afweging dan voor andere omstandigheden die mogelijk in de weg staan aan een objectieve behandeling. De rechter is zelf primair verantwoordelijkheid voor het constant bewaken van de onpartijdigheid. Rechters worden daarin ondersteund door onder andere de Leidraad onpartijdigheid en nevenfuncties in de rechtspraak, waarin van rechters een permanente oplettendheid wordt gevraagd. Een rechter die in een concrete zaak tot het oordeel komt dat er een schijn van belangenverstrengeling zou kunnen ontstaan, zal een verschoningsverzoek indienen. Partijen die vrezen dat een rechter partijdig of vooringenomen is, hebben de mogelijkheid een wrakingsverzoek in te dienen zolang er nog geen einduitspraak is gewezen. Licht er al wel een einduitspraak, dan kan de gestelde vooringenomenheid in een volgende instantie aan de orde worden gesteld.

De leden van de SP-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorstel om meer transparantie te verkrijgen door rechterlijke ambtenaren te verplichten hun financiële belangen te melden. Zij vragen of kan worden toegelicht op welke groep rechterlijke ambtenaren dit voorstel betrekking gaat hebben en vragen of het bijvoorbeeld gaat om alle rechters en rechter-plaatsvervangers en hoe het zit met de fiscale partners. De aan het woord zijnde leden menen dat ook de financiële belangen van fiscale partners een risico kunnen vormen voor de onafhankelijkheid van een rechter en vragen de regering om een toelichting.

De in artikel 44c Wvra voorgestelde financiële belangenregeling is van toepassing op rechterlijke ambtenaren die door de functionele autoriteit als zodanig zijn aangewezen omdat, gelet op hun functie, een risico op belangenverstrengeling aan de orde kan zijn. Hieronder vallen ook de rechter-plaatsvervangers omdat ook zij bij de uitoefening van hun functie in aanraking kunnen komen met koersgevoelige informatie. De financiële belangenregeling geldt niet voor de fiscale partners van rechterlijke ambtenaren. 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 rechterlijke ambtenaar en daarmee op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals dat is vastgelegd in de Grondwet en het EVRM. Maatregelen die beperkingen in de persoonlijke levenssfeer meebrengen zijn alleen mogelijk voor zover deze een zwaarwegend maatschappelijk belang dienen en indien deze maatregelen niet verder gaan dan nodig is om het doel te bereiken. De meldplicht en registratieplicht die voortvloeit uit de financiële belangenregeling vormt een beperking in de persoonlijke levenssfeer van de rechterlijke ambtenaren op wie de regeling van toepassing is. Die beperking is voor deze groep geoorloofd omdat de regeling ziet op een zwaarwegend maatschappelijk belang, namelijk het voorkomen dat (de schijn van) belangenverstrengeling of andere integriteitsaantastingen binnen de rechtspraak. Deze afweging van belangen valt naar het oordeel van het kabinet anders uit voor de fiscale partners van rechters. Het belang van de persoonlijke levenssfeer van de fiscale partners van rechterlijke ambtenaren weegt hier zwaarder omdat de partner geen bemoeienis heeft met de behandeling van zaken door de rechterlijke ambtenaar. Het doel, het waarborgen van een onafhankelijke en onpartijdige behandeling van rechtszaken, staat in dat geval niet in verhouding tot het middel en rechtvaardigt daarom niet de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die voortvloeit uit de financiële belangenregeling. In voorkomende gevallen geldt de algemene opdracht aan rechters om zich te verschonen indien een zaak de (schijn van) belangenverstrengeling kan oproepen.

4. Bescherming persoonsgegevens

De leden van de VVD-fractie lezen dat gegevensverwerkingen zullen plaatsvinden in Nederland bij de parketten van het OM, bij de gerechten en bij het parket bij de Hoge Raad en vragen of er ook gegevensverwerking plaats vindt bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, het College voor Beroep van het bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep? Ook vragen zij zich af of gegevensverwerking plaats vindt bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Ten slotte vragen zij of de rechterlijke instanties zijn geïnformeerd over de uitvoering van het wetsvoorstel.

De financiële belangenregeling is ook van toepassing op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep. Indien bij deze bijzondere Colleges door de functionele autoriteit rechterlijke ambtenaren

worden aangewezen op wie de regeling van toepassing is, vinden ook de daartoe benodigde verwerkingen van gegevens plaats. Deze rechterlijke instanties zijn geïnformeerd over dit wetsvoorstel.

De voorgestelde financiële belangenregeling geldt voor rechterlijke ambtenaren in de zin van de Wvra. De rechterlijke ambtenaren die bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie werkzaam zijn, zijn benoemd op basis van de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie. De financiële belangenregeling geldt dus niet voor rechterlijke ambtenaren die benoemd zijn bij het Gemeenschappelijk Hof. Er vindt bij het Hof dan ook geen registratie plaats die verband houdt met deze regeling.

De leden van de VVD-fractie vragen in navolging van paragraaf 9 van de memorie van toelichting ook naar een nadere duiding van gevolgen voor individuele rechterlijke ambtenaren. Het is de regering bekend dat onder andere als gevolg van dreigingen vanuit de georganiseerde ondermijnende criminaliteit, steeds meer officieren van justitie en rechters moeten worden beveiligd. In dat licht achten voornoemde leden het noodzakelijk dat alles op alles moet worden gezet om te voorkomen dat persoonsgegevens van rechters en officieren kunnen worden misbruikt voor criminele doeleinden. Het lekken van informatie over financiële belangen raakt niet alleen de persoonlijke levenssfeer van rechters en officieren, maar potentieel ook hun veiligheid en die van hun naasten. De aan het woord zijnde leden vragen of de regering kan aangeven welke maatregelen zijn getroffen om te voorkomen dat informatie die wordt verwerkt in het kader van dit wetsvoorstel in verkeerde handen terechtkomt?

De leden van de VVD-fractie stellen een terechte en belangrijke vraag. Het is volstrekt duidelijk dat moet worden voorkomen dat de gegevens van rechterlijke ambtenaren in de openbaarheid komen. De registratie van de groep rechterlijke ambtenaren op wie de meldingsplicht en registratieplicht van toepassing is wordt door het betreffende gerecht uitgevoerd conform de eisen die daarvoor gelden. Dit betekent dat de persoonsgegevens worden beveiligd met behulp van moderne techniek, dat het gerecht vooraf bepaalt hoe de registratie wordt ingericht en welke personen daar toegang toe hebben. Daarnaast zal de registratie onderdeel zijn van de gebruikelijke blijvende aandacht voor de verwerking en beveiliging van persoonsgegevens binnen het gerecht. De registratie gaat niet verder dan noodzakelijk is in het licht van het doel van de regeling. Zodra de betreffende rechterlijke ambtenaar niet langer relevante financiële belangen of aandelen bezit, of wanneer deze de voor deze regeling relevante werkzaamheden niet langer uitvoert, wordt de geregistreerde informatie gewist.

De leden van de VVD-fractie vragen of in de praktijk sprake is van registratie van degenen die toegang hebben tot deze informatie, zodat op elk moment kan worden vastgesteld wie en met welk doel deze persoonsgegevens heeft geraadpleegd? Zo nee, waarom niet?

De personen die toegang hebben tot de informatie worden geregistreerd, zodat altijd kan worden vastgesteld wie de gegevens heeft geraadpleegd en met welk doel.

De leden van de CDA-fractie lezen, ten slotte, dat in verband met de voorkoming van financiële belangenverstrengeling een informatieplicht komt te rusten op ambtenaren die werkzaamheden verrichten waaraan het risico van financiële belangenverstrengeling is verboden. Deze leden vragen aan de regering wat het gevolg is van de situatie waarin een dergelijke ambtenaar weigert geheel of gedeeltelijk te voldoen aan deze

informatieplicht, of als de aangeleverde informatie onvoldoende blijkt te zijn om de situatie te beoordelen.

Hiervoor zij verwezen naar de antwoorden op de vragen van de leden van de VVD-fractie over dit onderwerp.

5. Advies en consultatie

De leden van de SP-fractie lezen in de reactie van de Raad voor de rechtspraak dat deze het betreurt dat de wet geen externe meldingsmogelijkheid introduceert voor klokkenluiders bij de rechtspraak. Ook de Hoge Raad maakt hier een opmerking over. Naar aanleiding hiervan vragen de leden van de SP-fractie of de regering hierop in kan gaan.

Ik ben voornemens over dit onderwerp een afzonderlijk wetsvoorstel in te dienen. Een conceptwetsvoorstel zal naar verwachting in de loop van 2023 in consultatie gaan.

6. Overige onderwerpen

De leden van de D66-fractie vragen, constateren, tot slot, dat de regering voornemens is de publicatie van rechterlijke uitspraken wettelijk te verankeren, zo is toegezegd door de Minister voor Rechtsbescherming in het commissiedebat over rechtspraak d.d. 9 november 2022. Een logische plek voor die wettelijke verankering zou mogelijk in de Wet RO kunnen zijn. Acht de regering het wenselijk om in de huidige wetswijziging ook de wettelijke verankering van het publiceren van rechterlijke uitspraken mee te nemen, nu de regering de wens om dit wettelijk te verankeren reeds heeft uitgesproken? Hoe kijkt de regering aan tegen een bepaling in de Wet RO dat rechterlijke uitspraken worden gepubliceerd met een verwijzing naar een nog op te stellen regeling waarin de bepaling verder is uitgewerkt?

Voor het antwoord zij verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie over dit onderwerp. In aanvulling daarop zij erop gewezen dat een wettelijke regeling voor publicatie van rechterlijke uitspraken mogelijk niet alleen voor de gerechten als genoemd in artikel 2 van de Wet RO zou gelden, maar eveneens voor andere rechtsprekende instanties. Verankering in (uitsluitend) de Wet RO zou in dat geval niet volstaan. De inhoud en de reikwijdte van het wetsvoorstel, de uitvoeringslasten en mogelijke financiële consequenties vergt nader onderzoek. Ik verwacht uw Kamer dit voorjaar nader te kunnen informeren.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind