

Vergaderjaar 2008–2009

29 937

Wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren in verband met enkele aanvullingen op de regeling inzake de nevenbetrekkingen van rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren in opleiding gedurende de binnenstage

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 25 november 2008

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het gewijzigd wetsvoorstel. Doel van het wetsvoorstel was versterking van het vertrouwen in de onpartijdigheid van rechters door formalisering van de regels inzake bekendmaking van nevenbetrekkingen. Door de amendering zijdens de Tweede Kamer is de reikwijdte van het wetsvoorstel aanzienlijk toegenomen. Terecht heeft de regering over die amendementen advies gevraagd van de Raad van State. Het is opmerkelijk, dat dat advies en het nader rapport geen aandacht meer heeft gekregen van de Tweede Kamer tijdens een wetgevingsoverleg of een plenair debat, terwijl intussen de samenstelling van Kamer en kabinet was gewijzigd en de inhoud van het advies uitnodigde tot nader beraad. De leden van de **VVD**-fractie hebben kennis genomen van het gewijzigde wetsvoorstel. Met de regering zijn zij van mening, dat het gewenst is de wettelijke regelgeving inzake nevenbetrekkingen van rechterlijke ambtenaren aan te scherpen, een en ander in lijn met eerdere regelgeving op het punt van de integriteit van ambtenaren en politieke ambtsdragers. Met betrekking tot de aanvaarde amendementen hebben zij een vraag, waar de leden van de fracties van de **PvdA** en **GroenLinks** zich bij aansluiten.

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA) (voorzitter), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA) (vice-voorzitter), Russell (CDA), Engels (D66), Franken (CDA), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gooskens (PvdA), Ten Horn (SP), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA), Duthler (VVD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

De leden van de **SGP**-fractie, alsmede de leden van de **CU**-fractie, hebben met belangstelling van het wetsvoorstel, waarvan zij de strekking onderschreven, kennis genomen. Niettemin hadden deze leden er behoefte aan de regering enige vragen voor te leggen in het bijzonder wat betreft de door de Tweede Kamer aangenomen amendementen op het oorspronkelijke wetsvoorstel, zulke mede aan de hand van het door de Raad van State ter zake uitgebrachte advies.

Ongewenste gevolgen van de amendementen

De leden van de **VVD**-fractie hebben opgemerkt dat over de wenselijkheid van dit wetsvoorstel ook in de Tweede Kamer brede consensus bleek te bestaan. Men wenste echter nog een aantal stappen verder te gaan, hetgeen resulteerde in een aantal amendementen. Deze betroffen de beperking van plaatsvervaarderschap voor advocaten en officieren van justitie en de mogelijkheid tot ontslag van zogenoemde spook-plaatsvervaarders en tot publicatie van het gegeven dat men al twee jaren niet is opgeroepen. Terecht heeft de regering over die amendementen advies gevraagd aan de Raad van State.

Zowel de Raad van State als de minister achtten de amendementen inzake de beperking van plaatsvervaarderschap wel passen binnen het kader van het wetsvoorstel, maar meenden dat een en ander een zorgvuldiger afweging vereiste. De minister geeft in het nader rapport zelfs aan, dat aanpassing van de amendementen op onderdelen noodzakelijk zou zijn. De amendementen inzake spook-plaatsvervaarders achtte de Raad van State niet passen in dit wetsvoorstel en de minister heeft ze ontraden. Overigens ging de Raad van State bij zijn advies uit van de veronderstelling, dat de regering een algehele herziening van de Wrra heeft aangekondigd, hetgeen door de minister in het nader rapport is ontkend, al biedt hij vervolgens wel weer een opening om te gelegener tijd de voor- en nadelen van de inzet van plaatsvervaarders binnen de rechtspraak voor de langere termijn te bezien.

Het heeft de leden van de VVD-fractie verbaasd, dat de amendementen desondanks door de Tweede Kamer zijn aanvaard zonder nader wetgevingsoverleg of plenair debat. Zij zijn van mening, dat de minister hierop toch tenminste had kunnen aandringen. Zij kunnen zich dan ook niet aan de indruk onttrekken, dat mede als gevolg van de wankelmoedige houding van de minister het wetsvoorstel door de amendering tot buiten zijn grenzen is opgerekt. Wat daarvan de gevolgen zullen zijn in de praktijk is door de leden van de VVD-fractie niet of nauwelijks meer vast te stellen. Zij vragen de minister dan ook om, mede gelet op zijn voorbehouden in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State, de mogelijk ongewenste gevolgen van het gewijzigde wetsvoorstel nog eens onverkort in beeld te brengen. De leden van de fracties van de **PvdA** en **GroenLinks** sluiten zich bij deze vraag aan.

Algehele herziening Wrra

De leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de **CU**-fractie merken op dat de Raad van State melding heeft gemaakt (stuk nr. 16, onder 1, p. 3) van de in de nota naar aanleiding van het verslag vervatte aankondiging van een algehele herziening van de Wrra. In het nader rapport (onder 1, p. 4) spreekt de regering over een «eventuele algehele herziening van de Wrra» in relatie tot een «eventuele heroverweging van de regeling van de verenigbaarheid van het rechterlijk ambt met een politieke nevenbetrekking» en (onder 4, p. 9) is sprake van een «afzonderlijk wetsvoorstel» dat eventueel tot stand zou dienen te worden gebracht met het oog op zogeheten spook-plaatsvervaarders. Deze leden is niet duidelijk geworden of en zo ja, in hoeverre concrete voornemens bestaan ten aanzien van zowel de bedoelde algehele herziening als ten aanzien van het afzonderlijke wetsvoorstel, reden waarom zij op beide punten om een toelichting verzochten.

Beperking tot de advocaat als raadsheer-plaatsvervanger

De leden van de **CDA**-fractie hebben de indruk, dat de behoefte om langs deze weg snel piketpalen te slaan de wenselijkheid van de ook door de regering aanvankelijk bepleite afzonderlijke wetgevingsgang heeft overtroffen. De wenselijkheid van een afzonderlijke afweging laat zich eenvoudig illustreren aan de hand van het voorbeeld dat de toenmalige PvdA-woordvoerder tijdens de plenaire behandeling noemde, namelijk dat van de belastingadviseur die verkondigde dat de belastingkamer in een Gerechtshof ten aanzien van een bepaalde materie binnenkort een nieuwe interpretatie zou gaan geven, hetgeen geschiedde en wel door een kamer waar de betrokken belastingadviseur als raadsheer-plaatsvervanger deel van uitmaakte. Op zichzelf is niet duidelijk of dit een historisch verhaal betrof, maar dat is ook minder interessant. Belangwekkender is, dat de amendementen niet zien op bedrijfsjuristen en wetenschappers die als plaatsvervanger optreden in een gerecht. De eerste categorie zal, zeker wanneer het om belastingzaken gaat en eerder nog dan belastingadviseurs, belang kunnen hebben bij een bepaalde jurisprudentiële lijn van een gerecht. Deze kan bovendien betrokken raken in zaken waarbij partijen optreden die in een directe of indirecte zakelijke relatie of concurrentiële relatie staan tot het bedrijf waarvoor zij werken. Dat hoeft niet direct zichtbaar te zijn in de registers, aangezien de naamgeving van vennootschappen zodanig kan zijn, dat groepsverbanden pas duidelijk worden als het handelsregister wordt geraadpleegd. Bij grote concerns kan het aantal werkmaatschappijen zo groot zijn, dat een dergelijke bedrijfsjurist – bijvoorbeeld werkzaam op het terrein van intellectuele eigendom – niet eens weet dat een procespartij tot het concern behoort. Nog pregnanter – zeker in de sfeer van onpartijdigheid – is de situatie dat een wetenschapper met sterke opvattingen over bepaalde leerstukken als plaatsvervanger optreedt in zaken waarin ruimte lijkt te bestaan voor nieuwe jurisprudentie. Deze voorbeelden maken duidelijk, dat te gemakkelijk de discussie zich heeft gericht op en beperkt tot de advocaat als plaatsvervanger.

Officier van justitie als rechter-plaatsvervanger

Wat betreft de officier van justitie als rechter-plaatsvervanger stelt de regering in het nader rapport (onder 3, p. 7/8) met een beroep op artikel 6 van het EVRM dat er geen noodzaak bestaat om deze mogelijkheid in algemene zin onverenigbaar met elkaar te verklaren, maar dat met name indien een betrokkene zijn rol bij het OM als vervolgende instantie combineert met deelname als plaatsvervanger aan de rechtspraak in strafzaken bij de rechtzoekenden twijfels omtrent dat plaatsvervangerschap kunnen ontstaan. De leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** stellen de vraag waarom de regering zo exclusief de nadruk legt op de deelname aan de rechtspraak in strafzaken en in één adem noemt de civiele rechtspraak waarin de officier van justitie als procespartij is betrokken.

Onpartijdigheid

De leden van de **CDA**-fractie onderschrijven op zichzelf de wens van regering en Tweede Kamer om de ook uit de jurisprudentie van het Straatsburgse Hof voortvloeiende eisen op het punt van de onpartijdigheid van de rechter met materiële en procedurele normen te waarborgen waar dat nodig is. Gegeven de wrakingsregeling in het procesrecht en de in het oorspronkelijke wetsvoorstel voorziene formalisering van de openbaarheid van nevenbetrekkingen, zou in de visie van deze leden in een voldoende mate aan *checks and balances* zijn voorzien. Als zij het goed zien, leiden de amendementen ertoe dat beperkingen worden opgelegd

waar de rechtspraak van het Hof niet toe noodzaakt. Zien de leden van de CDA-fractie dat juist?

In deze discussie is steeds een belangrijk argument dat het Hof artikel 6 EVRM zo uitlegt, dat – op grond van de objectieve toets – ook de schijn van partijdigheid moet worden vermeden. De vraag is echter waar schijn van partijdigheid aanwezig is en waar schijn – mede om proces-tactische of proces-strategische redenen – wordt geconstrueerd. Anders gezegd: dienen aan de gestelde schijn van partijdigheid niet ook objectieve eisen te worden gesteld? Kan de regering uit een zetten of en in hoeverre de jurisprudentie van Straatsburg hierop een antwoord geeft?

Rechterlijke indeling

Het wetsvoorstel zoals het thans voorligt, voorziet erin dat bijvoorbeeld advocaten die zijn ingeschreven bij de Rechtbank te Utrecht als raadsheer-plaatsvervanger bij het Gerechtshof in Arnhem werkzaam mogen zijn. Het Gerechtshof Arnhem behandelt echter reeds geruime tijd op grond van een «tijdelijke» maatregel van de Raad voor de Rechtspraak appèllen van uitspraken van de Utrechtse rechtbank in civiele zaken en in strafzaken. Hoe denkt de regering dit wetsvoorstel te handhaven zonder nadere wettelijke voorziening, die in dit wetsvoorstel ontbreekt als ook in de Wet op de rechterlijke organisatie en de Wet op de rechterlijke indeling? Is de regering het met de leden van de **CDA**-fractie eens, dat dit wetsvoorstel niet in werking kan treden zolang niet is voorzien in dit probleem, danwel – wat te prefereren zou zijn – een wijziging van de Wet op de rechterlijke indeling wordt ingediend?

Spook-plaatsvervangers

De amendering ten aanzien van de zogenaamde spook-plaatsvervangers heeft de leden van de **CDA**-fractie bepaald verbaasd. Dit viel ruim buiten het bereik van het wetsvoorstel en heeft bovendien een vorm aangenomen waarbij de vraag rijst of de onafzetbaarheid van de rechter hier niet in het geding is. De leden hier aan het woord zouden dan ook graag een nadere reactie van de regering vernemen op de grondwettelijke aspecten van dit onderdeel.

Wellicht nog meer verbaasd waren de leden van de CDA-fractie over het amendement op stuk nr. 12 zoals dat in dit wetsvoorstel is neergeslagen. Het heeft er toch alle schijn van een plaatsvervanger die twee jaar niet is opgeroepen te willen forceren zelf ontslag te nemen om zo publicatie van het feit dat deze niet is opgeroepen met alle diffamerende gevolgen van dien te voorkomen. Een andere functie heeft deze regeling niet. Zo behoort de wetgever echter niet met rechters om te gaan. De regering heeft het amendement ontraden, maar de Tweede Kamer heeft er vervolgens geen woord meer aan gewijd. De leden van de CDA-fractie achten dit zeer onzorgvuldig en tillen hier zwaar aan. Hoe oordeelt de regering over dit bezwaar? Ziet de regering een redelijke functie in de in genoemd amendement opgenomen bepaling?

Artikel 44, vierde lid versus de artikelen 43 en 45

Een belangrijk aspect betreft het bepaalde in artikel 44, vierde lid. Dat luidt:

Rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren in opleiding gedurende de binnenstage vervullen geen betrekkingen waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van hun ambt of op de handhaving van hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.

Het bestaande en door dit wetsvoorstel niet gewijzigde artikel 43, eerste lid van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren luidt thans: Een niet voor het leven benoemde rechterlijk ambtenaar of rechterlijk ambtenaar in opleiding onthoudt zich van het openbaren van gedachten of gevoelens en van de uitoefening van de rechten tot vereniging, tot vergadering en tot betoging, indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn taak of het goede functioneren van de rechterlijke macht niet in redelijkheid zou zijn verzekerd. Het tweede lid luidt:

Het eerste lid is, voor zover het betreft het recht van vereniging, niet van toepassing op het lidmaatschap van:

- a.** een politieke groepering, waarvan de aanduiding is ingeschreven overeenkomstig de Kieswet, of
- b.** een vakvereniging.

Artikel 45, eerste lid luidt:

Aan een rechterlijk ambtenaar of rechterlijk ambtenaar in opleiding die is benoemd of verkozen in een functie in een publiekrechtelijk college wordt, tenzij het belang van een goede taakvervulling zich daartegen verzet, door de functionele autoriteit gelegenheid gegeven tot het bijwonen van vergaderingen en zittingen van dat college en voor het verrichten van daaruit voortvloeiende werkzaamheden ten behoeve van dat college. En het tweede lid: Aan een rechterlijk ambtenaar of rechterlijk ambtenaar in opleiding wordt, tenzij het belang van een goede taakvervulling zich daartegen verzet, door de functionele autoriteit gelegenheid gegeven tot het verrichten van of het deelnemen aan activiteiten op de terreinen, bedoeld in artikel 48, eerste of derde lid, voor of van een vakvereniging.

Kan de regering nader ingaan op de onderlinge verhouding tussen de materiële normen die in deze wetsbepalingen, c.q. voorgestelde wetsbepalingen besloten liggen? De leden van de **CDA**-fractie verzoeken haar daarbij met name in te gaan op de vraag of de norm van het voorgestelde vierde lid van artikel 44 niet onderscheid zou moeten maken tussen de uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden met een publieke betekenis (zoals passief en actief kiesrecht, vrijheid van vereniging en vergadering, vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst) en andere grondrechten (eigendom, arbeid bijvoorbeeld). Zou met name voor die eerste categorie niet de norm zoals neergelegd in artikel 43, eerste lid moeten gelden?

Leidraad

Zijdens de **CDA**-fractie is al eerder in kamervragen geïnformeerd naar de nieuwe Leidraad die door de vergadering van gerechtspresidenten en een werkgroep van de NVvR is voorbereid. Kan de regering meedelen wat de procedurele status is? Zou de regering voorts in willen gaan op de vraag of die leidraad niet als pseudo-wetgeving moet worden gezien? Hoe oordeelt de regering over de inhoud van de ontwerp-leidraad, mede in het licht van de hierboven gestelde vragen over de artikelen 43, 44 en 45? Is de regering bereid om die leidraad eenzelfde status te geven als de code-Tabaksblatt en deze dan daartoe voor te hangen?

Algemene maatregel van bestuur

De herziene artikelen 44 en 44a voorzien in nadere regelgeving bij algemene maatregel van bestuur. Alhoewel procedureel en uitvoerings-technisch van aard, kunnen deze gedelegeerde regels van betekenis zijn voor de toepassing van de in de formele wet neergelegde normen. Vooral

nu het positie van rechters betreft, menen de leden van de CDA-fractie dat ten minste een lichte voorhang op zijn plaats zou zijn. Is de regering bereid om de voorgenomen amvb's aan de Kamer ter kennis te brengen?

Tenslotte

De leden van de **CDA**-fractie bereikten nog signalen, dat het wetsvoorstel voor met name de opleiding van raadsheren, te recruteren uit de advocatuur en OM via raadsheer-plaatsvervangerschap, ernstig in de knel zou kunnen komen door het onderhavige wetsvoorstel, nu dat geen uitzondering biedt voor opleidingsplaatsen. Ook begrepen deze leden, dat een te snelle invoering van het wetsvoorstel tot capaciteitsproblemen op korte termijn zou kunnen leiden. Gaarne vernemen zij een reactie van de zijde van de regering.

Wat betreft het amendement op stuk nr. 9 zegt de regering in het nader rapport (onder 2, p. 6) het amendement aldus te mogen verstaan dat het hierin geformuleerde verbod voor advocaten geen betrekking heeft op de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. De leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** stellen de vraag op welke overweging deze aanname is gebaseerd en of deze aanname overeenstemt met de bedoeling van de indieners van het amendement.

Tevens laat de regering weten dat het amendement op een onderdeel aanpassing behoeft, met name met het oog op de bij de gerechtshoven te verwachten capaciteitsproblemen. Deze leden zouden graag vernemen of en zo ja, op welke wijze in bedoelde aanpassing is voorzien.

Tot slot viel het de leden van de **CDA**-fractie op, dat zeer kort na de afschaffing van het procureaat dit wetsvoorstel dat fenomeen weer lijkt in te voeren. De wet waarbij de functie van procureur kwam te vervallen voorzag evenmin in een aanpassing van het onderhavige wetsvoorstel, zodat het nu een letterlijk dode letter bevat. Hoe denkt de regering deze storende fout te herstellen?

De leden van de commissie Justitie zien de reactie van de minister met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de commissie,
Van de Beeten

De griffier van de commissie,
Kim van Dooren