

Vergaderjaar 2011–2012

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 1 mei 2012

Algemeen

Op 25 november 2008 heeft de (toenmalige) vaste commissie voor Justitie het voorlopig verslag vastgesteld bij het wetsvoorstel waarbij in aanvulling op de regeling in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) regels zijn opgenomen ter vergroting van de openbaarheid en transparantie van nevenbetrekkingen van rechterlijke ambtenaren (Kamerstukken I 2008/09, 29 937, B). Doel van het wetsvoorstel is het versterken van het vertrouwen in de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechterlijke macht. In het (oorspronkelijke) wetsvoorstel wordt onder meer een specificatie van te melden activiteiten buiten het rechtersambt voorgeschreven, en worden eisen gesteld aan het openbare register van nevenbetrekkingen.

Het wetsvoorstel is op 9 september 2008 met algemene stemmen aangenomen in (toenmalige) de Tweede Kamer. Bij gelegenheid van de stemming in de (toenmalige) Tweede Kamer is een aantal amendementen aangenomen dat, zo constateren de leden van de CDA-fractie terecht, de reikwijdte van het wetsvoorstel heeft verruimd. De amendementen die onder meer betrekking hebben op functies die zich niet laten verenigen met het zijn van rechter-plaatsvervanger, zijn in de zomer van 2007 ingediend. Daarop heeft de regering in oktober 2007 advies aan de Raad van State gevraagd. Op 14 januari 2008 heeft de Raad van State zijn advies vastgesteld. Het nader rapport van de regering dateert van 27 mei 2008, waarna het wetsvoorstel inclusief enkele amendementen, zoals gezegd, is aanvaard in de (toenmalige) Tweede Kamer. De opmerking van de leden van de fractie van het CDA is juist dat er in de Tweede Kamer geen tweede mondelinge behandeling heeft plaatsgevonden naar aanleiding van laatstgenoemd nader rapport.

Ik volg in beginsel de volgorde in het voorlopig verslag, tenzij vragen vanwege onderlinge samenhang beter gebundeld kunnen worden beantwoord.

Ongewenste gevolgen van de amendementen

Meer fracties stellen in het voorlopig verslag vragen over de amendementen en het advies van de Raad van State daarover. Zo vragen de leden van de fracties van de VVD, de PvdA en GroenLinks, ook gelet op de kanttekeningen die mijn ambtsvoorganger in het nader rapport van 27 mei 2008 heeft geplaatst bij sommige amendementen, de mogelijk ongewenste gevolgen van het gewijzigde wetsvoorstel nog eens onverkort in beeld te brengen.

Terecht heeft uw Kamer bij brief van 13 maart 2012 erop gewezen dat het voorlopig verslag lange tijd onbeantwoord is uitgebleven. Ik bied u daarvoor mijn excuses aan. Tegen de achtergrond van dit tijdsverloop zal ik eerst een schets geven van de ontwikkelingen rond nevenbetrekkingen binnen en buiten de rechtspraak in de afgelopen periode. De tijd, maar ook de ontwikkelingen, hebben sinds 2008 niet stil gestaan. Zo heeft de rechtspraak twee gedragscodes tot stand gebracht die een uitgewerkt kader voor nevenbetrekkingen bevatten; de Leidraad nevenfuncties voor rechterlijke en gerechtsambtenaren, vastgesteld door de Presidentenvergadering op 23 maart 2009 en door de Ledenraad van de Nederlandse Vereniging voor rechtspraak (NVvR) op 20 april 2009, en de Rechterscode van de NVvR, vastgesteld door de Ledenraad van de NVvR op 26 september 2011.

Voorts ligt in uw Kamer het wetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart (Kamerstukken I, 2011/12, 32 891, A), waarbij het aantal arrondissementen wordt verminderd van negentien naar tien en het aantal gerechtshoven van vijf naar vier. Dit wetsvoorstel brengt voor hetgeen bij amendement op stuk nr. 9 in het voorliggende wetsvoorstel is ingevoegd, extra aandachtspunten mee bij de uitvoering, waarop ik hieronder nader inga.

De amendementen die in de zomer van 2007 zijn ingediend en aangenomen, betroffen achtereenvolgens:

- een verbod voor advocaten om als rechter-plaatsvervanger werkzaam te zijn in de rechtbank waarbij hij als advocaat is ingeschreven, of als raadsheer-plaatsvervanger in het gerechtshof tot het rechtsgebied waarvan de rechtbank behoort waarbij hij is ingeschreven (nr. 9);
- een verbod voor rechterlijke ambtenaren van het openbaar ministerie om tevens als rechter-plaatsvervanger of raadsheer-plaatsvervanger werkzaam te zijn, behoudens in geval buitengewoon verlof is verleend (nr. 10);
- de mogelijkheid van ontslag van rechters-plaatsvervangers en raadsheren-plaatsvervangers die gedurende twee jaar niet als zodanig zijn opgeroepen (nr. 11);
- het vermelden in het register dat een plaatsvervanger gedurende een termijn van twee jaar niet is opgeroepen of tijdelijk is aangewezen (nr. 12).

De amendementen op stuk nr. 7 (melden van de omvang van betrekking en de hoogte van de bezoldiging door plaatsvervangers) en nr. 14 (een algeheel verbod voor advocaten om als rechter-plaatsvervanger werkzaam te zijn) zijn door de Tweede Kamer verworpen. Op die amendementen zal ik dan ook niet nader ingaan.

Het amendement op stuk nr. 9 behelsde ten opzichte van (het verworpen) amendement op stuk nr. 14 een beperktere uitsluiting van de combinatie van de functies advocaat en rechter- of raadsheer-plaatsvervanger. Het amendement op stuk nr. 9 betrof een verbod voor advocaten om als rechter-plaatsvervanger werkzaam te zijn in de rechtbank waarbij hij als advocaat is ingeschreven, of het gerechtshof tot het rechtsgebied waarvan de rechtbank behoort waarbij de advocaat is ingeschreven. De regering

had tegen dit amendement geen overwegende bezwaren. De Raad van State had in zijn advies gewezen op het beperkte effect van het amendement, omdat advocaten in toenemende mate buiten het eigen arrondissement optreden. Niettemin oordeelde de regering destijds dat het amendement de eis van onpartijdigheid van de rechter ondersteunt. Ook ik onderschrijf het belang dat op deze wijze wordt voorkomen dat rechterlijke en advocatuurlijke werkzaamheden tot belangenverstrengeling of schijn van belangenverstrengeling kunnen leiden.

Overigens brengt de afschaffing van het verplicht procuraat mee dat niet langer kan worden gesproken van een inschrijving van een advocaat bij een rechtbank (Wet afschaffing procuraat en invoering elektronisch berichtenverkeer). Naar de stand van zaken nu moet het amendement zo worden gelezen dat het gaat om het houden van kantoor, zoals bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de Advocatenwet. Advocaten zijn verplicht kantoor te houden, en daarbij slechts op één locatie in één arrondissement. Er zal, dit ook in antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie elders in het voorlopig verslag, zo spoedig mogelijk worden voorzien in een tekstuele aanpassing van de tekst van het amendement in lijn met het nu geldende artikel 12, eerste lid, van de Advocatenwet.

Ik weeg verder ook mee dat, anders dan bij het verworpen amendement op stuk nr. 14, bij dit amendement geen sprake is van een onevenredige interventie. Het amendement sluit aan bij de binnen de rechtspraak zelf ontwikkelde gedragscodes ter invulling van de eis van onpartijdigheid. Zo is in de recente Richterscode van de NVvR opgenomen dat de rechter – onder wie uitdrukkelijk begrepen de rechter-plaatsvervanger – ervoor waakt dat «nevenfuncties, voormalige nevenfuncties in de voorafgaande drie jaar of andere activiteiten naast zijn werk als rechter tot belangenverstrengeling of schijn van belangenverstrengeling kunnen leiden». In de Leidraad nevenfuncties voor rechterlijke en gerechtsambtenaren is met zoveel woorden aanbevolen dat nevenfuncties ongewenst zijn «wanneer de goede gang van zaken bij de rechtspraak in concreto of het in de rechtspraak te stellen vertrouwen schade zou kunnen lijden.» Aanvaarding van dit amendement zie ik dan ook als ondersteuning van mijn beleid en de visie van de rechtspraak.

Een groot aantal gerechten hanteert al als uitgangspunt dat alleen advocaten van buiten het eigen arrondissement of ressort als plaatsvervanger worden ingezet. Dit amendement past dan ook in de heersende praktijk bij de gerechten om aldus te handelen. Alleen voor enkele gerechtshoven wordt volgens informatie van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) uit 2008 verwacht dat uitsluiting van het plaatsvervangerschap van advocaten uit het eigen ressort, zeker als niet wordt voorzien in overgangstermijnen, capaciteitsproblemen zou opleveren. In het nader rapport van 27 mei 2008 heeft mijn ambtsvoorganger dan ook overgangsrecht bepleit met het oog op eventuele capaciteitsproblemen bij enkele gerechtshoven. De Rvdr had mijn ambtsvoorganger verzocht om, mocht aan het verzoek niet worden tegemoet gekomen, een ruime invoeringstermijn in acht te nemen. Een dergelijke invoeringstermijn zou kunnen worden benut om alternatieven te zoeken voor een mogelijk dreigend capaciteitsprobleem. Omdat de amendementen ongewijzigd in stemming zijn gebracht, bevat het wetsvoorstel geen overgangsrecht op dit punt.

Omdat inmiddels geruime tijd is verstreken, wil ik de invoeringstermijn van het voorliggende wetsvoorstel zo kort mogelijk houden. Zoals reeds aangegeven, voorziet het wetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart in het verminderen van het aantal arrondissementen van negentien naar tien en het aantal gerechtshoven van vijf naar vier. Mocht uw Kamer instemmen met dat wetsvoorstel, dan zal op het tijdstip van inwerking-

trekking van dat wetsvoorstel in vergelijking tot nu een groter aantal advocaten die plaatsvervanger zijn onder de reikwijdte van het voorgestelde artikel 44, tweede lid, vallen. Voor advocaten betekent dit dat zij (wellicht) een grote reisafstand moeten overbruggen om als plaatsvervanger bij een gerecht te kunnen optreden. Voor plaatsvervangers die incidenteel worden opgeroepen, zie ik dit niet als bezwaar. De advocaten die in opleiding zijn als rechter, zijn frequenter werkzaam als plaatsvervanger. Ten aanzien van deze categorie kan eventueel sprake zijn van capaciteitsproblemen bij de gerechten. Het is mijn overtuiging dat een capaciteitsprobleem – als zich dat al voordoet – binnen niet al te lange termijn oplosbaar is. Van de Rvdr heb ik vernomen dat bijna alle gerechten hun beleid hebben aangepast en dat de voorziene schaalvergroting als gevolg van de herziening gerechtelijke kaart niet tot onoverkomelijke capaciteitsproblemen zal leiden.

Het amendement op stuk nr. 10 bracht mee dat rechterlijke ambtenaren die bij het openbaar ministerie werkzaam zijn, niet tevens als rechter-plaatsvervanger of raadsheer-plaatsvervanger kunnen optreden. Destijds had de regering geen bezwaren tegen het amendement. De Rvdr had aangegeven dat de praktische gevolgen van een algeheel verbod zeer beperkt zullen zijn. Capaciteitsproblemen werden niet voorzien, ook omdat een uitzondering werd gemaakt voor OM'ers die gedurende de opleiding als rechter-plaatsvervanger optreden, als daarvoor buitengewoon verlof is verleend. De rechtspraktijk is volgens informatie van de Rvdr al conform dit amendement. In de Leidraad nevenfuncties voor rechterlijke en gerechtsambtenaren is als aanbeveling opgenomen dat het ongewenst is dat leden van het openbaar ministerie optreden als strafrechter, tenzij zij voor de omvang van hun aanstelling bij een gerecht zijn gedetacheerd (aanbeveling 7). Deze aanbeveling komt blijkens de toelichting op de aanbeveling te vervallen, als het voorliggende wetsvoorstel wordt aangenomen en in werking treedt. Het amendement ondersteunt dan ook niet alleen mijn opvatting over de onpartijdigheid van de rechter, maar ook het standpunt van de rechtspraak zelf.

Het amendement op stuk nr. 11 strekt ertoe ontslag door de Hoge Raad op een daartoe strekkend verzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad mogelijk te maken, als rechters- en raadsheren-plaatsvervangers gedurende twee jaar niet zijn opgeroepen («spook-plaatsvervangers»). Destijds heeft mijn ambtsvoorganger in het nader rapport van 27 mei 2008 terecht aangegeven dat deze materie niet binnen de oorspronkelijke reikwijdte van het wetsvoorstel valt. Een nadere regeling over nevenbetrekkingen is iets anders dan een uitbreiding van ontslaggronden. Niettemin heeft de Tweede Kamer geoordeeld dat het amendement in stemming kon worden gebracht, en is het amendement aangenomen. Over de inhoud van het amendement heeft mijn ambtsvoorganger gezegd dat wetswijziging in overweging kan worden genomen, en tegelijkertijd enkele alternatieven geschetst, waaronder een verkenning van de mogelijkheid om plaatsvervangers voor een bepaalde duur te benoemen.

Ik vind dat de mogelijkheid om een rechter- of raadsheer-plaatsvervanger te ontslaan, als hij vanwege de geobjectiveerde reden dat hij gedurende een periode van ten minste twee jaren als zodanig geen werkzaamheden heeft verricht, goed kan passen binnen de bestaande opvattingen over de onafhankelijkheid van de rechter.

In de Wrra is vastgelegd dat de functionele autoriteit beslist over het al dan niet oproepen of aanwijzen van een plaatsvervanger (artikel 5f, tweede, onderscheidenlijk derde lid). Met het al dan niet oproepen of aanwijzen heeft de functionele autoriteit zelf in de hand of een plaatsvervanger door het verstrijken van de tijd voor een verzoek tot ontslag door

de procureur-generaal bij de Hoge Raad in aanmerking komt. Een dergelijke bepalende invloed van de functionele autoriteit kan zonder toetsbare motivering op gespannen voet komen te staan met de onafhankelijkheid van de rechter. De eis van onafhankelijkheid van de rechter behelst immers niet alleen dat de rechter in de uitoefening van zijn functie onafhankelijk moet zijn ten opzichte van andere staatsorganen, maar ook dat sprake is van een zekere onafhankelijke positie ten opzichte van personen en organen binnen de rechterlijke macht, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie op de vraag over de grondwettelijke aspecten van het amendement.

Voorkomen moet dan ook worden dat deze ontslaggrond wordt ingeroepen, terwijl eigenlijk de vraag aan de orde zou moeten zijn of een andere ontslaggrond toepasselijk is, zoals ongeschiktheid voor het ambt, anders dan wegens ziekte. Het amendement behelst immers een uitbreiding van de ontslaggronden. Het verzoek tot ontslag zal dan ook op die grondslag gemotiveerd moeten worden. Zonder motivering van de functionele autoriteit kan de procureur-generaal niet toetsen of een dergelijk verzoek op de eigenlijke grond vatbaar is voor een voordracht voor ontslag. Het enkele feit dat de functionele autoriteit een plaatsvervanger niet heeft opgeroepen, is daarvoor niet voldoende. Naar mijn overtuiging zal de procureur-generaal alleen dan gebruik kunnen maken van zijn discretionaire bevoegdheid om een verzoek tot ontslag bij de Hoge Raad in te dienen wanneer door de functionele autoriteit gemotiveerd is aangegeven dat ontslag dient te geschieden op de grond dat de plaatsvervanger gedurende ten minste twee jaar als zodanig geen werkzaamheden heeft verricht en geen andere ontslaggrond aan de orde is. Zo kan het voorgestelde artikel 46m, onder c, van de Wvra uitkomst bieden in het geval dat de functionele autoriteit de plaatsvervanger regelmatig heeft opgeroepen en deze daaraan stelselmatig geen gevolg geeft, omdat hij bijvoorbeeld in het buitenland verblijft of anderszins geen gevolg wenst te geven aan de oproeping. Op basis van een dergelijk gemotiveerd verzoek en de zienswijze van de plaatsvervanger (artikel 46o, derde lid, van de Wvra) kan de procureur-generaal tot een afweging komen om een vordering bij de Hoge Raad in te dienen.

Het amendement op stuk nr. 12, ten slotte, bracht mee dat in het register ten aanzien van plaatsvervangers die gedurende twee jaar niet zijn opgeroepen voor het verrichten van werkzaamheden en evenmin tijdelijk zijn aangewezen voor het vervullen van een volledige of tijdelijke taak, wordt vermeld dat zij gedurende die termijn niet als zodanig zijn opgeroepen of aangewezen. Blijkens de toelichting strekt het amendement ertoe dat, mocht het ontslag van een plaatsvervanger die gedurende een periode van twee jaar niet als zodanig werkzaam is geweest, niet wenselijk zijn, voor justitiabelen zichtbaar is dat deze plaatsvervanger feitelijk gedurende die periode niet als zodanig werkzaam is geweest binnen het rechterlijk college.

In reactie op de vraag van de leden van de fractie van het CDA om een reactie op hun bezwaar dat dit amendement een plaatsvervanger lijkt te forceren zelf ontslag te nemen om publicatie in het register te voorkomen, merk ik het volgende op. Het amendement dwingt de functionele autoriteit te beoordelen of er een reden is de benoeming van de plaatsvervanger te laten voortduren, dan wel een met redenen omkleed verzoek als bedoeld in artikel 46o, tweede lid, van de Wvra in te dienen bij de procureur-generaal. Het amendement draagt dan ook bij aan het amendement op stuk nr. 11. Dat het voorgestelde artikel 44a, negende lid, van de Wvra de plaatsvervanger die gedurende twee jaar als zodanig geen werkzaamheden heeft verricht, een spiegel voorhoudt, ontken ik niet, maar van het forceren tot ontslag is geen sprake. Gedurende ten minste twee jaar als plaatsvervanger geen werkzaamheden verrichten, vormt op

zich zelf geen noodzaak een verzoek tot ontslag in te dienen. Het voorgestelde artikellid strekt er vooral toe de justitiabelen inzicht te geven in het feit dat de plaatsvervanger gedurende die periode als zodanig geen werkzaamheden heeft verricht. Overigens heeft de vermelding in het register slechts een retrospectief karakter. Het laat onverlet de bevoegdheid van de functionele autoriteit om de plaatsvervanger die gedurende minimaal twee jaar niet als zodanig werkzaam is geweest alsnog op te roepen of aan te wijzen. Het spreekt voor zich dat de vermelding als bedoeld in het voorgestelde artikel 44a, negende lid, dan wordt geschrapt.

Ten aanzien van de verwijzingen in de voorgestelde artikelen 44a, negende lid, en 46m van de Wrra naar de artikelen 5, tweede lid, en 6, eerste lid, wijs ik er ten slotte nog op dat artikel VIIM, onder B en C, van de Wet van 11 december 2008 tot wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enige andere wetten in verband met de flexibilisering en verduidelijking alsmede enkele aanvullingen van de regeling van de rechtspositie van rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren in opleiding (Stb. 8) meebrengt dat deze verwijzingen worden vervangen door artikel 5f, tweede onderscheidenlijk derde lid, van de Wrra.

Ervan uitgaande dat de uitvoering van amendement met stuk nr. 11 geschiedt zoals hiervoor is aangegeven, kan ik niet anders dan constateren dat het wetsvoorstel, zoals in 2008 aanvaard in de Tweede Kamer, past in de opvattingen van de regering en de rechtspraak over de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechter. Ongewenste gevolgen voor de rechtspraak heeft het wetsvoorstel naar mijn overtuiging niet.

Algehele herziening Wrra

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vragen of er concrete voornemens bestaan ten aanzien van een algehele herziening van de Wrra waaraan in een aantal parlementaire stukken is gerefereerd. Van een algehele herziening van de Wrra is geen sprake geweest. Wel zijn op deelterreinen stappen gezet. Sinds het uitbrengen van het voorlopig verslag is een grootscheepse flexibilisering in het loon- en functiegebouw van de rechterlijke ambtenaren doorgevoerd (Wet van 3 december 2009 tot wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, de Wet op de rechterlijke organisatie en enige andere wetten in verband met de herziening van de functie- en bezoldigingsstructuur voor rechterlijke ambtenaren, Stb. 857), en zijn wijzigingen van de Wrra opgenomen in het bij uw Kamer aanhangige wetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart. Verder zijn een aantal voorstellen in voorbereiding, zoals inzake disciplinaire maatregelen, de noodzaak van een verklaring omtrent het gedrag, alsmede het nieuwe opleidingshuis ter vervanging van de raio-opleiding. Ten slotte zij nog vermeld dat in de nota naar aanleiding van het verslag verwezen wordt naar een eventuele heroverweging van de regeling van de verenigbaarheid van het rechterlijk ambt met een politieke nevenbetrekking. Wat betreft de verenigbaarheid van het zijn van rechter met het lidmaatschap van de Tweede en de Eerste Kamer heb ik aangegeven dit tezamen met mijn ambtsgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te bezien (Handelingen II 2011/12, nr. 16, item 5, blz. 84–85). Een noodzaak tot een integrale herziening van de Wrra is er op dit moment niet.

Beperking tot de advocaat als raadsheer-plaatsvervanger

De leden van de fractie van het CDA stellen – terecht – dat het amendement niet ziet op bedrijfsjuristen of wetenschappers die als plaatsvervanger optreden in een gerecht, terwijl ook in dergelijke situaties een spanning kan optreden op het punt van de onpartijdigheid van de rechter. Het staat buiten twijfel dat de onpartijdigheid van de rechter in alle gevallen moet zijn gegarandeerd. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) maakt onderscheid tussen subjectieve en objectieve onpartijdigheid.¹ Subjectieve onpartijdigheid betreft de persoonlijke instelling van de rechter. Voor objectieve partijdigheid is bepalend of er feiten en omstandigheden zijn die, ongeacht de persoonlijke instelling, twijfel wekken over de onpartijdigheid. Het vertrouwen dat de rechters in een democratische samenleving moeten oproepen bij het publiek komt dan in geding. Zelfs de schijn van partijdigheid, waaraan deze leden elders in het voorlopig verslag refereren, mag inderdaad niet voorkomen. Elke rechter ten aanzien waarvan er gegronde redenen is te twijfelen aan zijn onpartijdigheid moet zich terugtrekken. Bij de beoordeling of de twijfel gerechtvaardigd is, is het standpunt van partijen belangrijk, maar niet beslissend, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie naar aanleiding van hun elders in het voorlopig verslag gestelde vraag over objectieve eisen aan de gestelde schijn van partijdigheid. Beslissend is of de schijn objectief gerechtvaardigd is.² Het EHRM beoordeelt dit aan de hand van de omstandigheden van het geval. Het EHRM heeft daarbij aangegeven het bestaan van nationale procedures om de onpartijdigheid te waarborgen, zoals regels omtrent terugtrekken, te betrekken. Graag verwijs ik in dit verband naar de algemene regel in het voorgestelde artikel 44, vierde lid, Wvra die voorschrijft dat geen betrekkingen worden vervuld 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. In de zeer recente Rechstercode van de NVvR is opgenomen (in par. 2.3) dat de rechter – onder wie uitdrukkelijk is begrepen de rechter-plaatsvervanger – ervoor waakt dat nevenfuncties in de voorafgaande drie jaar of andere activiteiten naast zijn werk als rechter tot belangenverstrengeling of schijn van belangenverstrengeling kunnen leiden. Niet alleen ligt het voorkomen van de schijn van partijdigheid in deze regels besloten, ook gelden zij voor bijvoorbeeld een bedrijfsjurist of een wetenschapper die als rechter-plaatsvervanger of raadsheer-plaatsvervanger optreedt.

Officier van justitie als rechter-plaatsvervanger

De leden van de fracties van de Christen Unie en SGP vragen waarom de regering wat betreft de officier van justitie als rechter-plaatsvervanger de nadruk legt op deelname aan de rechtspraak in strafzaken. Deze leden doelen op de passage in het nader rapport waarin mijn ambtsvoorganger heeft opgemerkt dat het overweging verdient om het amendement op stuk nr. 10 te beperken tot deelname aan de rechtspraak in strafzaken en andere zaken waarbij het OM als procespartij optreedt. Deze overweging was alleen ingegeven door de omstandigheid dat twijfels over onpartijdigheid bij het plaatsvervangerschap zich in het bijzonder voor kunnen doen bij de deelname aan de rechtspraak in strafzaken of zaken waarin het OM een wettelijk opgedragen niet-strafvorderlijke taak uitvoert. Het betreft hier dus enkel een handreiking van de regering aan de Tweede Kamer als mede-wetgever zonder intentie om de deelname aan strafzaken exclusief te benadrukken.

¹ Zie EHRM 22 juni 1989, nr. 11179/84 (Langborger – Zweden), par. 32, EHRM 21 december 2000, nr. 33958/96 (Wettstein – Zwitserland), par. 42, EHRM 5 juli 2007, nr. 31930/04 (Sara Lind Eggertsdottir – IJsland), par. 41–42, en EHRM 31 juli 2007, nr. 11106/04, 11108/04, 11116/04 (Ekeberg e.a. – Noorwegen), par. 31–33.

² EHRM 24 februari 1993, nr. 14396/88 (Fey – Oostenrijk), par. 30, EHRM 26 juli 2011, nrs. 35485/05, 45553/05, 35680/05 and 36085/05 (Huseyn e.a. – Azerbeidzjan), par. 161–162, EHRM 24 september 2003, nr. 62435/00 (Pescador Valero – Spanje), par. 24–29 en EHRM 25 februari 1992, nr. 10802/84 (Pfeifer en Plank – Oostenrijk), par. 36.

Onpartijdigheid

De zienswijze van de leden van de fractie van het CDA dat de amendementen ertoe leiden dat beperkingen worden opgelegd waar de rechtspraak van het EHRM niet toe noodzaakt, onderschrijf ik. De jurisprudentie van het EHRM over artikel 6 van het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) maakt het niet noodzakelijk om wettelijk te regelen dat het vervullen van een bepaald soort betrekking naast het ambt van rechter- of raadsheer-plaatsvervanger in algemene zin ontoelaatbaar is. Desalniettemin kan plaatsvervangerschap in de wet algemeen onverenigbaar worden verklaard met het vervullen van een bepaald soort nevenbetrekking. Ervan uitgaande dat de uitvoering van amendement met stuk nr. 11 geschiedt zoals hiervoor is aangegeven, heb ik aangegeven dat de amendementen passen in de opvattingen van de regering en de rechtspraak over de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechter.

Rechterlijke indeling

De leden van de fractie van het CDA wijzen erop dat het wetsvoorstel niet voorziet in een verbod voor een advocaat om als raadsheer-plaatsvervanger in een appel-zaak in een ressort op te treden in het geval dat dat ressort op grond van een «tijdelijke» maatregel van de Rvdr appellen behandelt van uitspraken van een rechtbank in het arrondissement waar de advocaat kantoor houdt. Deze leden vragen of de regering het met deze leden eens is dat dit wetsvoorstel niet in werking kan treden zonder nadere wettelijke voorziening op dit punt.

De constatering dat het wetsvoorstel hierin niet voorziet, is juist. Echter, hieraan kan niet de conclusie worden verbonden dat, zoals deze leden lijken te veronderstellen, de mogelijkheid daartoe zonder meer bestaat. Los van de territoriale reikwijdte van artikel 44, tweede lid, van de Wrra geldt onverkort de algemene norm van het voorgestelde artikel 44, vierde lid. Dit artikellid verbiedt nevenbetrekkingen waarvan de uitoefening uit oogpunt van onpartijdigheid, onafhankelijkheid of vertrouwen daarin ongewenst is. Daarnaast zijn ook de materiële normen van de gedragscodes van de rechtspraak van toepassing. Op basis van deze normen trek ik de conclusie dat een advocaat – waar dan ook in Nederland – zeker niet als raadsheer-plaatsvervanger in een zaak in hoger beroep kan optreden, waar hij in eerste aanleg betrokkenheid bij heeft (gehad).

Spook-plaatsvervangers

Onder het kopje «Ongewenste gevolgen van de amendementen» ben ik reeds ingegaan op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de grondwettelijke aspecten van het amendement op stuk nr. 11 en op hun bezwaar dat het amendement op stuk nr. 12 een plaatsvervanger lijkt te forceren zelf ontslag te nemen om publicatie in het register te voorkomen.

Artikel 44, eerste lid, Wrra en de artikelen 43 en 45, eerste lid

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de onderlinge verhouding tussen de materiële normen in artikel 44, vierde lid, Wrra en de artikelen 43 en 45, eerste lid. In het bijzonder vragen zij of in artikel 44, eerste lid, geen onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen uitoefening grondrechten met een publieke betekenis en andere grondrechten. Zou voor de eerste categorie niet artikel 43, eerste lid, moeten gelden?

Voor de onderlinge verhouding van deze bepalingen geldt dat zij gelijkelijk van toepassing zijn en geen van de bepalingen uitsluitende werking heeft.

Met andere woorden, (beperking in) de uitoefening van grondrechten, voortvloeiend uit artikel 43 (en artikel 45, eerste lid) is onverminderd van toepassing, ook als een beoordeling op grond van artikel 44, vierde lid, aan de orde is. Het samenstel van deze bepalingen vormt de waarborg voor onpartijdigheid.

Voor een afbakening van grondrechten is niet gekozen, omdat een categorisering het risico van een te beperkte regeling in zich heeft. Ten aanzien van artikel 43, eerste lid, van de Wvra is bepalend of van de rechten tot het openbaren van gedachten of gevoelens of de uitoefening van de rechten tot vereniging, tot vergadering en tot betoging gebruik kan worden gemaakt in het licht van de goede vervulling van het ambt of het goede functioneren van de rechterlijke macht. Dit artikel is ontleend aan artikel 125a van de Ambtenarenwet, dat ter vervulling van grondwettelijke vereisten bij Wet van 22 maart 1988, houdende wijziging van de Ambtenarenwet 1929 ter zake van de uitoefening van grondrechten (Stb. 229) is ingevoegd. Het artikel is in verband met de rechterlijke onafhankelijkheid niet van toepassing op voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren (zie Kamerstukken II 1994/95, 24 220, nr. 3, blz. 1–2 en 20).

Leidraad nevenfuncties

Wat het karakter van de Leidraad nevenfuncties voor rechterlijke en gerechtsambtenaren betreft – dit in antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie – de leidraad bevat geen rechtens afdwingbare normen, maar heeft wel een sterk (zelf)bindende werking, zeker ook omdat zowel de Presidentenvergadering als de Ledenraad van de NVvR de leidraad hebben vastgesteld (op respectievelijk 23 maart 2009 en 20 april 2009). Het normerende effect van de leidraad zal bij een toetsing door de functionele autoriteit, bedoeld in het voorgestelde artikel 44, zesde lid, van de Wvra, aan de wettelijke normen ongetwijfeld meewegen. In antwoord op de vraag van deze leden naar de bereidheid om de leidraad eenzelfde status te geven als de code-Tabaksblad, antwoord ik dat op grond van het voorgestelde artikel 44, vierde lid, de functionele autoriteit een beoordelingsvrijheid toekomt en het aan deze autoriteit is om daaraan invulling te geven.

Algemene maatregel van bestuur

De leden van de CDA-fractie menen dat ten aanzien van de in de artikelen 44 en 44a voorziene nadere regelgeving bij algemene maatregel van bestuur ten minste een licht voorhang op zijn plaats is en vragen of de regering daartoe bereid is.

In het geval de regering gebruik gaat maken van de in artikel 44 en 44a voorziene delegatie van regelgevende bevoegdheid herhaal ik graag de toezegging van mijn ambtsvoorganger, zoals gedaan in de nota naar aanleiding van het verslag¹, om de eerste keer dat een algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van deze artikelen wordt voorgedragen, deze vier weken van tevoren aan beide Kamers der Staten-Generaal te overleggen. De eventuele nadere regels zullen overigens niet in een afzonderlijke algemene maatregel van bestuur, maar via een wijzigingsbesluit in het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren worden opgenomen.

Ten slotte

Ten slotte vragen de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP waarop de aanneming in het nader rapport is gebaseerd dat het amendement op stuk nr. 9 geen betrekking heeft op de Centrale Raad van

¹ Kamerstukken II 2005/06, 29 937, nr. 5, blz. 4.

Beroep (CRvB) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Stemt deze aanname overeen met de bedoeling van het amendement? Het amendement op stuk nr. 9 is ingebed in artikel 44 Wrra dat betrekking heeft op rechterlijke ambtenaren. Uit de begripsbepaling van de Wrra volgt dat het hier rechterlijke ambtenaren als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Wet op de rechterlijke organisatie betreft. Deze definitie omvat niet de leden van de CRvB en het CBb. Uit het feit dat deze aanname die door mijn ambtsvoorganger is geëxpliciteerd in het nader rapport van 27 mei 2008, en als zodanig kenbaar is gemaakt aan de Tweede Kamer, niet is weersproken door de indieners van het amendement, leid ik af dat zij inderdaad geen ruimere strekking hebben beoogd.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten