20220121_035_0002

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

De minister voor Rechtsbescherming

T.a.v. mw.
Dir. Wetgeving en Juridische Zaken

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling HRM&OO

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

datum 20 januari 2022
doorkiesnummer
e-mail
ons kenmerk
uw kenmerk

onderwerp Advies wetsvoorstel integriteitsonderwerpen RA

Geachte heer ,

Bij brief van 9 november 2021, kenmerk , verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie en enige andere wetten met het oog op verdere versterking van de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechtspraak (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

De voorgestelde wijzigingen strekken ertoe de onafhankelijkheid en integriteit van rechters en andere rechterlijke ambtenaren verder te waarborgen en daarmee het vertrouwen in de rechtspraak verder te bevorderen. Daartoe wordt met dit Wetsvoorstel een verbod geregeld op het gelijktijdig uitoefenen van het ambt van rechter met het lidmaatschap van de Eerste Kamer, Tweede Kamer of het Europees Parlement. Daarnaast worden met dit Wetsvoorstel voor rechterlijke ambtenaren bepalingen ingevoerd over het bezit en het melden van bepaalde financiële belangen. Hiermee wordt beoogd het risico van financiële belangenverstrengeling en het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie door rechterlijke ambtenaren zoveel mogelijk tegen te gaan. Verder wordt in het nieuw voorgestelde artikel 44b Wrra voor de rechterlijke organisatie de verplichting vastgelegd een intern integriteitsbeleid voor rechterlijk ambtenaren te voeren. Tenslotte worden enige technische verbeteringen aangebracht in de Wet RO als gevolg van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra).

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[1]

[1] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

ADVIES

Het Wetsvoorstel beoogt het vertrouwen in de Rechtspraak waar nuttig en gewenst te bevorderen. Dit wordt door de Raad van harte ondersteund. Het Wetsvoorstel geeft er blijk van dat is afgewogen in hoeverre met een inbreuk op een grondrecht of ander fundamenteel recht een zwaarwegend maatschappelijk belang is gediend, terwijl tegelijk de inbreuk niet verder dient te gaan dan noodzakelijk.

Voordat hieronder wordt ingegaan op de concrete voorstellen, merkt de Raad op dat hij betreurt dat niet van de gelegenheid gebruik is gemaakt om een externe meldingsmogelijkheid in te richten voor klokkenluiders bij de Rechtspraak. Artikel 4 van de Wet Huis voor klokkenluiders zondert rechterlijke ambtenaren werkzaam bij de Hoge Raad of de Rechtspraak uit van het doen van meldingen van een vermoeden van een misstand bij het Huis. En meldingen over rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast kunnen door het Huis niet worden onderzocht, gelet op artikel 116, vierde lid, van de Grondwet, dat voorschrijft dat toezicht op rechters uitsluitend kan plaatsvinden door rechters. De Raad vindt het een gemiste kans dat dit Wetsvoorstel niet is aangegrepen om deze externe meldingsprocedure op wetsniveau vast te leggen.

Incompatibiliteit

Het in de wet vastleggen van de incompatibiliteit van het lidmaatschap van de Staten-Generaal met het rechterschap vloeit voort uit het op 21 juni 2013 vastgestelde evaluatierapport over Nederland van de Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO). In dit GRECO-rapport is onder andere aanbevolen om wettelijk te regelen dat het ambt van rechter en het lidmaatschap van de Staten-Generaal niet tegelijkertijd kunnen worden vervuld. De GRECO benadrukt hierbij dat het ontbreken van zo'n verbod vragen oproept in het licht van de machtenscheiding en de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak. Bij brief van 18 juni 2018 hebben de Raad voor de rechtspraak, de presidenten van de gerechten en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) een gezamenlijk advies uitgebracht aan de regering over deze aanbeveling van de GRECO.[2] Volgens dit gezamenlijke advies is zowel binnen de Rechtspraak zelf als in nationaal en internationaal perspectief het inzicht gegroeid dat een striktere scheiding der staatsmachten wenselijk dan wel noodzakelijk is. Ook in het rapport 'Systeemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak' (hierna: rapport Systeemwaarborgen) uit 2013 luidde een van de aanbevelingen: 'De incompatibiliteit van het lidmaatschap van een volksvertegenwoordigend orgaan met het rechterschap en de incompatibiliteit van de functie van ambtenaar binnen de uitvoerende macht met het rechterschap moet grondwettelijk worden verankerd.'[3]

De uitbreiding met het lidmaatschap van het Europees Parlement acht de Raad een logisch verlengde van de onverenigbaarheid met het lidmaatschap van de Staten-Generaal, nu steeds meer regelgeving die op Europees niveau wordt vastgesteld doorwerkt in de Nederlandse rechtspraktijk. Ook onderschrijft de Raad de keuze om de verenigbaarheid met lidmaatschap van lagere vertegenwoordigende organen niet

[2] FOURTH EVALUATION ROUND (coe.int), p. 49. p. 49.

[3] Systeemwaarborgen voor de Kernwaarden van de rechtspraak, p. 170.

20220121_035_0003

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

te verbieden. Dit zou een grotere inbreuk meebrengen op het passieve kiesrecht dan nodig is om het doel van onafhankelijke rechtspraak en machtenscheiding en -spreiding te waarborgen. De Raad onderschrijft deze keuze en wijst op de mogelijkheid voor een rechter om zich terug te trekken of te verschonen in een bepaalde zaak in de situatie dat er ook bij lidmaatschap van een decentraal vertegenwoordigend orgaan een mogelijke (schijn van) belangenverstrengeling zou kunnen ontstaan.

De onverenigbaarheid met het lidmaatschap van het parlement geldt niet voor (senior) gerechtsauditeurs (relevant voor de Centrale Raad van Beroep (hierna: de 'CRvB') en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: het 'CBb')), noch voor de niet-rechterlijke (deskundige) leden van de bijzondere kamers. De onverenigbaarheid treft hiermee uitsluitend functionarissen binnen de Rechtspraak waaraan beslissingsbevoegdheid toekomt als het gaat om de totstandkoming van een uitspraak, dan wel de inzet van rechterlijke bevoegdheden. De Raad onderschrijft de keuze hiervoor in het Wetsvoorstel. Wel merkt de Raad op dat dit wellicht verduidelijkt zou kunnen worden in de toelichting of door deze bepaling in artikel 4 Beroepswet onderscheidenlijk artikel 5 Wet bestuursrecht bedrijfsorganisatie uit te sluiten.

Integriteitsbeleid

De opdracht tot het voeren van integriteitsbeleid in artikel 44b Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) nieuw, sluit aan bij de Ambtenarenwet 2017, waarin aan overheidswerkgevers is opgedragen een integriteitsbeleid te voeren dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen. Deze verplichting geldt niet ten aanzien van rechterlijke ambtenaren, omdat zij geen ambtenaar zijn in de zin van de Ambtenarenwet 2017. Het Wetsvoorstel voorziet in een verplichting voor de functionele autoriteit tot het voeren van een integriteitsbeleid voor rechterlijk ambtenaren, die vergelijkbaar is met andere ambtenaren bij Rijk, politie en defensie. De Raad kan het Wetsvoorstel op dit punt alleen maar steunen. Al in het rapport Systeemwaarborgen wordt aanbevolen: 'Er is meer aandacht nodig voor de organisatorische controle op integriteitsbeleid. Elk gerecht zou een integriteitscommissie en een vertrouwenspersoon moeten instellen en de functie integriteitsbewaking bij een van de leden van het gerechtsbestuur moeten beleggen [...].'[4]

In de memorie van toelichting (MvT) wordt gesteld dat voor het voeren van een integriteitsbeleid een zekere mate van uniformiteit binnen de gerechten wenselijk is. Met het oog hierop ligt het voor de hand dat de Raad een coördinerende en faciliterende rol vervult bij het vaststellen van de gedragscode. De Raad geeft al invulling aan deze rol door een uniforme gedragscode te blijven bevorderen en daarbij ondersteuning te bieden aan de gerechten.

Op verzoek van de CRvB wordt verder aandacht gevraagd voor het toepassingsbereik van artikel 44b Wrra:
'Het toepassingsbereik van deze bepaling is niet geclausuleerd, zodat deze geldt voor alle rechterlijke ambtenaren in de zin van artikel 1, onderdeel b, Wet RO. Voor de CRvB is het toepassingsbereik geregeld via artikel 4 lid 1 en 2 Beroepswet voor zowel de raadsheren als de gerechtsauditeurs. De passage op p. 33 van de MvT zou de lezer op het verkeerde been kunnen zetten nu daarin staat dat het

[4] Systeemwaarborgen voor de Kernwaarden van de rechtspraak, p. 174.

bepaalde van artikel 44b ook voor leden met rechtspraak belast van toepassing is. Elders, in de algemene toelichting wordt gesproken van rechterlijke ambtenaren die beslissingsbevoegdheden hebben (p. 8-9 van de MvT), terwijl bij de toelichting op artikel 44 lid 2 Wrra (p. 30-31 van de MvT) gesproken wordt van leden met rechtspraak belast. Kortom: de gehanteerde terminologie, op wie is een bepaling wel/niet van toepassing moet worden aangescherpt.'

Financiële belangenverstrengeling

Voor rechterlijke ambtenaren worden met dit Wetsvoorstel bepalingen ingevoerd over het bezit van en het melden van bepaalde financiële belangen. Zo wordt in het eerste lid bepaald dat het de rechterlijk ambtenaar niet is toegestaan financiële belangen te hebben, effecten te bezitten of effectentransacties te verrichten waardoor de goede vervulling van zijn ambt of de handhaving van zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd. Deze bepalingen zijn vrijwel identiek aan de bepalingen die voor rijksambtenaren gelden. Daarnaast was één van de aanbevelingen in het rapport Systeemwaarborgen hier ook al op gericht: 'In wetgeving of rechterlijke codes dient meer aandacht te worden besteed aan mogelijke belangenverstrengeling. Zo zouden deze regels meer aandacht kunnen besteden aan de financiële belangen van de rechter en zijn eventuele partner en in het verleden vervulde (neven)functies. […] Het verdient aanbeveling deze voor de rechter verdergaande verplichtingen wettelijk te verankeren.' [5]

In 2019 heeft de minister de Raad gevraagd advies uit te brengen over een regeling ten aanzien van financiële belangenverstrengeling op het niveau van een algemene maatregel van bestuur. De Raad heeft er toen in zijn consultatieadvies op gewezen dat de voorgenomen regelgeving ten aanzien van de rechters met rechtspraak belast alleen kon worden doorgevoerd, nadat er een nadrukkelijke grondslag hiertoe zou zijn opgenomen in een wet in formele zin.[6] Het betreft immers een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, waarvoor een wettelijke grondslag is vereist. De Hoge Raad heeft dit standpunt eveneens ingenomen in zijn advies van 19 augustus 2019.[7] Daarin wordt met het huidige Wetsvoorstel voorzien.

Artikel 44c Wrra nieuw bepaalt verder dat rechterlijke ambtenaren die werkzaamheden verrichten waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstrengeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is, aangewezen kunnen worden om hun financiële belangen te melden bij de functionele autoriteit. De functionele autoriteit moet hiervoor een registratie inrichten, waarin ook kan worden vermeld welke financiële belangen zij niet mogen bezitten. Ook hiervoor geldt dat het een vergelijkbare regeling is, als die voor rijksambtenaren geldt. Voor deze bepaling geldt met betrekking tot het toepassingsbereik hetzelfde als voor artikel 44b Wrra. Via artikel 4 Beroepswet en artikel 5 Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie zal deze nieuwe bepaling ook van toepassing zijn op raadsheren (plaatsvervangers) en (senior) gerechtsauditeurs bij de CRvB en het CBb.

---

[5] Systeemwaarborgen voor de Kernwaarden van de rechtspraak, p. 170.
[6] 2019/30 Wijziging Brra i.v.m. melden financiële belangen (rechtspraak.nl), p. 2.
[7] advies_consultatie_wijziging_van_het_besluit_rechtspositie.pdf, p. 1.

20220121.035.0004

De Raad stelt op prijs dat het eerdere advies over de noodzaak tot wettelijke regeling van dit onderwerp ter harte is genomen. De Raad is van mening dat uitgangspunt is dat een rechterlijk ambtenaar zelf de primaire verantwoordelijkheid heeft om geen zaken in behandeling te nemen waarbij hij een zodanige (al dan niet financiële) betrokkenheid heeft, dat in redelijkheid getwijfeld kan worden aan diens onpartijdigheid, onafhankelijkheid en objectiviteit bij de behandeling van die zaak. Dit uitgangspunt is ook leidend in de Leidraad onpartijdigheid en nevenfuncties.[8] Een wettelijke bepaling zou dan strikt genomen niet noodzakelijk zijn. Niettemin kan de Raad harmonisatie met de geldende regelingen voor gerechtsambtenaren en andere ambtenaren bij Rijk, politie en defensie begrijpen en steunen. Niet goed uit te leggen is waarom voor andere ambtenaren deze bepalingen wettelijk gelden, maar voor rechterlijke ambtenaren niet. De regeling zal naar verwachting van de Raad bijdragen aan het vertrouwen in de Rechtspraak.

De toekenning van de rechtspositionele bevoegdheden aan de functionele autoriteit sluit aan bij andere, reeds aan de functionele autoriteit toebedeelde, rechtspositionele bevoegdheden in de Wrra en het daarop gebaseerde Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Brra). Niettemin geldt ook voor deze regeling dat een zekere uniformiteit binnen de gerechten wenselijk is. Met het oog op deze gewenste uniformiteit ligt een coördinerende en faciliterende rol van de Raad ook bij de financiële belangen regeling voor de hand, zo valt te lezen in de MvT. De Raad neemt deze verantwoordelijkheid graag op zich.

Wel vraagt de Raad zich af wat nu precies de verplichtingen van het gerechtsbestuur zijn na een melding van financiële belangen door een aangewezen rechterlijk ambtenaar. De Hoge Raad gaat hier in het eerdere advies uit 2019 terecht op in. Ook in de MvT op dit wetsvoorstel wordt niet duidelijk wat de gevolgen zijn van een melding en wat de verantwoordelijkheid van het gerechtsbestuur precies behelst op dit punt. Geschetst wordt slechts dat een en ander erg afhangt van de casuïstiek, gevolgd door (p. 35): 'Het enkele feit dat een melding is verricht, verplicht de functionele autoriteit er op zichzelf nog niet toe om alle zaken die de betrokken rechterlijk ambtenaar mogelijk in behandeling heeft gehad, nog altijd heeft of in behandeling krijgt, te traceren en te toetsen op een mogelijke belangenverstrengeling.' De vraag blijft wanneer die verplichting wel aan de orde is. Een aanvulling in de MvT op dit punt zou op zijn plaats zijn.

<u>Technische wijzigingen voortvloeiend uit de Wnra</u>
Met de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren is per 1 januari 2020 de rechtspositie van ambtenaren zoveel mogelijk gelijkgesteld aan die van werknemers in de private sector, die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. Met de Aanpassingswet Wnra is wetgeving aangepast ten behoeve van de invoering van de Wnra. Het belangrijkste uitgangspunt bij de aanpassings- en invoeringswetgeving was dat deze technisch en beleidsarm van aard is. De situatie die bestond voor de invoering van de Wnra diende te worden gehandhaafd. Zie MvT vergaderjaar 2018-2019, 35073 nr. 3. Bij het aanpassen van de algemene maatregelen van bestuur aan de invoering van de Wnra en de

[8] https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Leidraad-onpartijdigheid-en-nevenfuncties-in-de-rechtspraak-januari-2014.pdf

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

totstandkoming van de collectieve arbeidsovereenkomst voor ambtenaren die krachtens een arbeidsovereenkomst met de Staat werkzaam zijn, is gebleken dat daarvoor nog enkele aanpassingen in de Wet RO noodzakelijk zijn. Deze aanpassingen zijn technisch van aard.
De Raad ondersteunt deze wijzigingen in het wetvoorstel.

WERKLAST

De Raad verwacht niet dat het Wetsvoorstel leidt tot aanzienlijke gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak.
De voorgestelde regeling voor rechterlijke ambtenaren (voor het registreren van financiële belangen) is vrijwel identiek aan de wettelijke regeling die nu reeds geldt voor de gerechtsambtenaren. Het treffen van nieuwe voorzieningen is dus niet noodzakelijk.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak kan zich (op hoofdlijnen) verenigen met het Wetsvoorstel en spreekt daarvoor zijn waardering uit. De Raad geeft u wel in overweging om het Wetsvoorstel op het in dit advies genoemde onderdeel, te weten de externe meldingsmogelijkheid voor klokkenluiders, aan te vullen. Verder geeft de Raad u in overweging de memorie van toelichting op een enkel punt aan te vullen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

Voorzitter Raad voor de rechtspraak