

Den Haag, 6 januari 2022

## **Bijdrage aan de internetconsultatie over een Wet verdere versterking integere, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak**

### **1. Inleiding**

De beoogde wet heeft verschillende doelstellingen:

- (a) invoering van een verbod op het gelijktijdig uitoefenen van het ambt van rechter met het lidmaatschap van Eerste of Tweede Kamer of het Europees Parlement;
- (b) invoering van enkele andere maatregelen die (mede) verband houden met het verder versterken van de waarborgen voor de onafhankelijkheid en de integriteit van de rechterlijke organisatie en de daarbinnen werkzame personen;
- (c) invoering van enkele bepalingen strekkende tot een intern integriteitsbeleid voor rechterlijk ambtenaren.

Deze bijdrage gaat voorbij aan doelstellingen (a) en (c) en concentreert zich op doelstelling (b).

### **2. Ad (b) Invoering van enkele andere maatregelen die (mede) verband houden met het verder versterken van de waarborgen voor de onafhankelijkheid en de integriteit van de rechterlijke organisatie en de daarbinnen werkzame personen**

#### **2.1. Geen aandacht voor de parlementaire voorgeschiedenis van artikel 44 en 44a Wrra**

Een belangrijk bezwaar tegen dit onderdeel van de consultatieversie van het wetsvoorstel is dat de concipianten geen aandacht hebben besteed aan de langlopende parlementaire discussie (2004-2012) over wetsvoorstel 29937 dat uiteindelijk zou worden verheven tot de *Wet van 21 mei 2012 tot 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 (Stb. 220)*, die op 1 januari 2013 in werking trad. In de thans voorliggende memorie van toelichting ontbreekt elke verwijzing naar dit dossier.

Was de parlementaire geschiedenis van deze wet wèl bestudeerd, dan zou daar in de nu voorliggende memorie van toelichting op tal van plaatsen naar (moeten) zijn verwezen. Tot 1 januari 2013 schreef de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) in artikel 44 immers alleen voor dat rechterlijke ambtenaren <sup>[1]</sup> hun functionele autoriteiten in kennis moesten stellen van hun nevenbetrekkingen, *“zo mogelijk zodra het voornemen bestaat tot het gaan vervullen van de betrekking”*. Die regeling liet de functionele autoriteit formeel geen ruimte om zich met het (gaan) vervullen van een nevenbetrekking te bemoeien en verplichtte hem die nevenbetrekkingen te vermelden in een openbaar (lees: ter inzage liggend) register.

Na de herziening per 1 januari 2013 was het afgelopen met de vrijheid van rechterlijke ambtenaren om naar believen nevenbetrekkingen te vervullen. Artikel 44 werd aangevuld met de norm dat zij *“geen betrekkingen [vervullen] 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”*. Ook kreeg de functionele autoriteit de bevoegdheid te beoordelen of de vervulling van de betrekking ongewenst is met het oog op de genoemde gronden. Voorts werd gepreciseerd welke gegevens moesten worden verstrekt bij het aanmelden van nevenbetrekkingen en werd bepaald dat de registers jaarlijks moeten worden geactualiseerd.

---

<sup>1</sup> Hieronder wordt voor het vervolg van de tekst de vermoeiende toevoeging van *“rechterlijke ambtenaren in opleiding gedurende de binnenstage”* daaronder begrepen.

Deze aanscherping van de normstelling werd in de memorie van toelichting op wetsvoorstel 29937 nadrukkelijk gepresenteerd als noodzakelijk ter versteviging van de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht:

*“De verplichting tot melding, registratie en openbaarmaking van nevenbetrekkingen in artikel 44 Wrra komt voort uit de gedachte dat openbaarheid in het belang is van het vertrouwen in de (onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de) rechterlijke macht. Uit vaste jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) met betrekking tot de onpartijdigheid van rechters vloeit voort dat er geen feiten of omstandigheden mogen zijn die, ongeacht de persoonlijke instelling van de rechter, twijfel wekken over de vraag of de rechter onpartijdig is. Er mag zelfs geen schijn van partijdigheid bestaan. De melding, registratie en openbaarmaking van de nevenbetrekkingen dragen er in belangrijke mate aan bij dat de schijn van partijdigheid kan worden vermeden. Als gevolg van de openbaarmaking kan immers publiekelijk worden geoordeeld over de vraag of de nevenbetrekkingen van rechterlijke ambtenaren al dan niet tot strijdigheid van belangen en schijn van partijdigheid kunnen leiden. Openbaarheid geeft op die wijze meer inhoud aan de instrumenten van terugtrekking en wraking. De in dit wetsvoorstel voorgestelde aanvullingen op artikel 44 Wrra en het nieuwe artikel 44a Wrra leveren dan ook een waardevolle bijdrage aan de bescherming van de onpartijdigheid en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht alsmede van het vertrouwen daarin” (Kamerstukken II, 2004/05, 29937, nr. 3, p. 5-6).*

Daarop volgde een beschouwing over de vraag of de aanvullingen in het wetsvoorstel een te ver gaande beperking zouden inhouden van het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Na een korte verwijzing naar artikel 10 Grondwet volgde een uitvoerige bespreking van artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), waarin werd geconcludeerd dat de beperking van dit grondrecht een zwaarwegend maatschappelijk belang moet dienen: *“Dat zwaarwegende maatschappelijke belang is in dit geval gelegen in de bescherming van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht alsmede van het daarin te stellen vertrouwen. Een onafhankelijke, onpartijdige en integere rechterlijke macht is een van de essentiële verworvenheden van onze rechtsstaat. Wij achten dit een voldoende zwaarwegend maatschappelijk belang om een beperking op het recht van de persoonlijke levenssfeer te rechtvaardigen”.*

De maatregelen zelf moesten uiteraard ook voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Aan die eisen voldeden de voorstellen naar de mening van de regering en de Staten-Generaal hebben haar gevolgd in die opvatting.

## 2.2. Melding en beoordeling financiële belangen

In de consultatieversie van het wetsvoorstel wordt nu – onder verwijzing naar al bestaande regelingen voor rijks-, politie- en militaire ambtenaren – voorzien in een nieuw artikel 44c Wrra, dat voorschriften geeft omtrent het bezit en het melden van financiële belangen.

Het eerste lid stelt een norm: het is geen enkele rechterlijke ambtenaar 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 of van het vertrouwen daarin, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd. De naleving van deze norm blijft echter in hoge mate een verantwoordelijkheid van de rechterlijke ambtenaar zelf, want behoudens het bepaalde in het tweede lid heeft hij geen meldplicht en kan hij geheel zelf afwegen of en hoe hij de norm naleeft.

Pas in het tweede lid is sprake van een zekere vorm van toezicht: de functionele autoriteit wijst de rechterlijke ambtenaren aan *“die werkzaamheden verrichten waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstremgeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is”.* Voorts wijst hij, maar alleen voor deze rechtelijke ambtenaren, de financiële belangen aan die zij niet mogen bezitten of verwerven en draagt hij zorg voor de registratie van meldingen als bedoeld in het derde lid.

Dat derde lid schrijft de op grond van het tweede lid aangewezen rechterlijke ambtenaren voor om aan de functionele autoriteit zijn financiële belangen te melden *“alsmede het bezit van en transactie met effecten die de belangen van de ambtsvervulling kunnen raken”.* Het vijfde lid maakt het mogelijk bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen met betrekking tot het eerste tot en met derde lid.

Goed beschouwd is dit een zeer beperkte regeling, waarin rechterlijke ambtenaren grotendeels zelf blijven beoordelen of hun bezit en hun financiële belangen op enigerlei wijze van invloed (kunnen) zijn op de wijze waarop zijn hun rechterlijke werkzaamheden verrichten. Doordat het toezicht wordt beperkt tot die rechterlijke werkzaamheden waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstremming of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is, blijft het overgrote deel van de casusposities buiten beeld. Het vermogen, het bezit of de financiële belangen van een rechterlijke ambtenaar hebben niet alleen invloed op zijn eigen mens- en maatschappijbeeld, zij bepalen ook – indien en voor zover bekend – het beeld dat de justitiabele van hem heeft. Een rechter die in het bezit is van een groot areaal landbouwgrond of van tientallen huizen kan zeer professioneel onafhankelijk zijn in zijn oordeel over bestemmingsplannen, huisontruiming of pacht- of huurverhogingen. Maar bij de beoordeling van de vraag of rechtspraak integer, onafhankelijk en onpartijdig is (en daar wil het wetsvoorstel toe bijdragen), volstaat het niet te kijken vanuit het rechterlijk perspectief. Dit leerstuk is op verschillende plaatsen onder woorden gebracht; hier ter illustratie een citaat uit de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer inzake wetsvoorstel 29937:

*“[...] 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 [2]. Subjectieve onpartijdigheid betreft de persoonlijke instelling van de rechter. Voor objectieve onpartijdigheid 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 reden 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” (Kamerstukken I, 2011/12, 29937, C, p. 7).*

Dat schraagt de gedachte dat de voorgestelde regeling in betekenisvolle mate tekort schiet. De hierboven geciteerde EHRM-norm luidt immers dat er geen feiten of omstandigheden mogen zijn die, ongeacht de persoonlijke instelling van de rechter, twijfel wekken over de vraag of de rechter onpartijdig is. En als die feiten of omstandigheden er niet mogen zijn, is het de taak van de wetgever om te zorgen dat zo goed mogelijk kan worden nagegaan of deze zich desniettemin voordoen. Dat betekent dus een actief beleid om feiten of omstandigheden in beeld te brengen ten aanzien waarvan die twijfel zich zou kunnen voordoen. Een veel grotere transparantie dus, die – ter bescherming van de individuele rechter - gepaard moet gaan met heldere regels welke vormen van vermogen, bezit en financiële belangen in welk type zaken bijzondere aandacht van rechter én partijen behoeven en derhalve ook actief openbaar moeten zijn. En daarnaast: welke vormen géén bijzondere aandacht behoeven en derhalve aan een minder zware registratie kunnen worden onderworpen.

Want ook hier geldt: alleen bij openbaarmaking van dit type informatie kan publiekelijk worden geoordeeld over de vraag of vermogen, bezit en financiële belangen van rechterlijke ambtenaren al dan niet tot strijdigheid van belangen en schijn van partijdigheid kunnen leiden

Kortom: net als hij ten aanzien van nevenbetrekkingen heeft gedaan zou de wetgever ook ten aanzien van vermogen, bezit, en financiële belangen van rechterlijke ambtenaren er met nieuwe verplichtingen tot melding, registratie en openbaarmaking toe moeten bijdragen dat de schijn van partijdigheid kan worden vermeden.

Jeroen de Wildt  
Den Haag, 6 januari 2022

---

<sup>2</sup> De voetnoot op deze plaats in het citaat verwijst naar: 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.